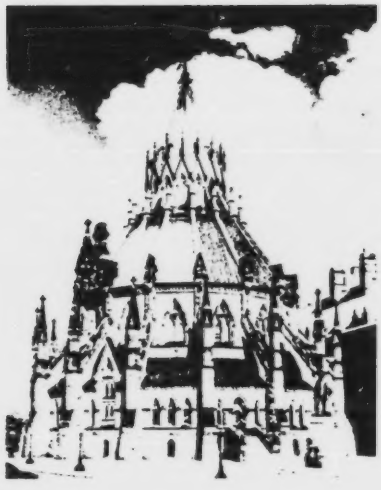
BP-141E

PARLIAMENTARY COMMITTEES: THE PROTECTION OF WITNESSES, THE ROLE OF COUNSEL AND THE RULES OF EVIDENCE

Katharine Dunkley
Bruce Carson

Law and Government Division
Research Branch
Ottawa

3 February 1986



LIBRARY OF PARLIAMENT

BP-141E

PARLIAMENTARY COMMITTEES: THE PROTECTION OF WITNESSES, THE ROLE OF COUNSEL AND THE RULES OF EVIDENCE

Katharine Dunkley
Bruce Carson

Law and Government Division
Research Branch
Ottawa

3 February 1986

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/141E

ISBN 0-660-12402-5

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

WITNESSES AND EVIDENCE BEFORE COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS 3

A. Guidelines: The Law and Customs of Parliament 3
1. The Source of Committee Authority 3
2. Powers of Committees 4
3. Power of the House to Punish for Contempt 7
4. Protection of Witnesses 8
a. Parliamentary Privilege 8
b. Canadian Charter of Rights and Freedoms 9
c. Committee Discretion 9

EXPERIENCE IN OTHER JURISDICTIONS 10

A. Ontario 10
1. Procedural Affairs Committee Report on Witnesses (1980) 11
2. Ontario Law Reform Commission: Report on Witnesses Before Legislative Committees (1981) 14
a. Powers of Committees 14
b. The Rights and Protection of Witnesses 19
1) Pre-Hearing Procedures 20
2) Right to Counsel and Role of Counsel 20
3) The Protection of Witnesses and Third Parties 21
3. Report of the Procedural Affairs Committee on Standing Orders and Procedure (No. 1) 26
a. Recommendations Requiring Amendments to the Legislative Assembly Act 26
b. Recommendations Which Could be Included in the Standing Orders or as Practices of the Assembly 28
B. Quebec 28

CONCLUSION 31

APPENDIX I

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY COMMITTEES: THE PROTECTION OF WITNESSES, THE ROLE OF COUNSEL AND THE RULES OF EVIDENCE

INTRODUCTION

Committees of the Canadian House of Commons are increasingly active and make frequent use of public hearings during which Members hear and question witnesses. Individual citizens, interest groups, corporate executives, academic experts, union leaders, speakers for aboriginal peoples, farmers and trappers all appear to give their views and respond to questions, as do public servants and Ministers. Wide-ranging hearings may be held when committees deal with legislation or estimates, as well as when inquiries are undertaken - either by special committees, or under the new permanent order of reference of reports to Standing Committees.

With the adoption of most of the recommendations of the Special Committee on Reform of the House of Commons, a further restructuring and expansion of the roles of committees will take place.(1)

Despite the widespread and growing use of public hearings, some of the rules under which committees operate are not well known or understood. While in most other spheres, procedural safeguards abound and the rules of natural justice are adhered to, or litigated at great length, parliamentary committees continue to function in a flexible manner, varying their practices to suit the particular proceedings and the wishes of committee members. This flexibility is advantageous. A committee's role can range from public consultation - travelling across the country to invite a wide range of views from the public or certain groups in order to publicize policy proposals or gather information for future government action, to investigations of specific incidents (allegations of breach of

(1) Canada, Special Committee on Reform of the House of Commons, Report, June 1985, p. 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

privilege, mishandling of public funds) during which members are called on to assess and weigh evidence in much the same manner as quasi-judicial decision-makers.

In carrying out these varied tasks, committees operate within the "law and custom of Parliament," some elements of which are expressed in legislation, the Standing Orders of the House and procedural decisions made in the past. Generally speaking, the powers of committees are broad; the constraints on them are few and protection afforded to those testifying (or those whose names are mentioned in testimony) very limited. In most cases, this provides for a free flow of information, an enlightening and educational exchange between legislators and members of the public. On occasion, unfounded or unfair allegations may be made and widely publicized or damaging information may be exposed, with no recourse available to those whose reputations suffer. In all cases, parliamentary committee inquiries fulfil a "political" function. Whether or not it involves partisan politics, a committee's uniqueness and value arise from the difference in the approach of parliamentarians - they are not judges, royal commissioners or academic researchers, but rather legislators gathering and testing public opinion. The problem that may arise is how to preserve the flexible nature of these political inquiries and yet afford some rights and protection to witnesses, particularly in the case where lack of control of evidence could result in damage to an individual's reputation, release of confidential information or interference with judicial proceedings on related matters.

This paper studies issues relating to the protection of witnesses, the rules of evidence and the role of counsel during parliamentary committee hearings. The first section sets out the general rules governing these matters in committees of the House of Commons, drawing as well on the Rules of Parliament of the United Kingdom. The second section surveys reform proposals and existing rules in other jurisdictions where similar problems have arisen. Detailed reference is made to recent studies in Ontario and Quebec. The final section offers an assessment of these approaches and suggestions for House of Commons committees in future, taking into account both their varied activities and their fundamental nature as political bodies of inquiry.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

WITNESSES AND EVIDENCE BEFORE COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS

A. Guidelines: The Law and Customs of Parliament

1. The Source of Committee Authority

The right to institute inquiries is an integral part of the "privileges, immunities and powers" of Parliament referred to in section 18 of the Constitution Act and confirmed in statutory form in section 4 of the Senate and House of Commons Act.(1) The procedural rules are developed by Parliament itself; some are set out in Standing, Sessional and Special Orders of the House - others have arisen through precedent and tradition, the interpretation and application of the rules over the years in Parliament.

Inquiries are a necessary part of the legislative, financial and representational functions of a democratic parliament. In order to fulfil its constitutional role, Parliament must be able to gather a wide range of information, relating to all matters within its jurisdiction. Inquiries should relate to subject matters within federal legislative competence.(2)

A committee is the primary method of carrying out parliamentary inquiries. A committee may be looked upon as an arm of either the Senate or the House of Commons (or the two together, in the case of a joint committee). It derives its existence and authority from its authorizing

---

(1) The text of s.18 of the Constitution Act, relevant sections of the Senate and House of Commons Act and selected applicable Standing Orders are reproduced for reference in Appendix I.

(2) The limitation imposed by the federal division of powers is not rigid and probably unenforceable. Note first that Parliament has power to make laws for the "peace, order and good government" of Canada, as well as to achieve more specific goals. Further, in terms of parliamentary inquiries (as opposed to legislation), the limits are set by and enforced by Parliament itself. Committee reports may call for federal-provincial cooperation or even urge provincial action.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

legislature. A former Clerk of the British House of Commons, Sir Richard Barlas, cites three general principles which are relevant to committees of both the Canadian House of Commons and the United Kingdom:(1)

> 1) The House cannot delegate more power than it possesses itself.
>
> 2) Under the law of parliament, penal powers, particularly the power to punish for contempt are possessed by the House itself and cannot be delegated to a committee. (Thus although a committee may report misconduct of witnesses to the House, it cannot enforce its own rules by contempt proceedings.)
>
> 3) A committee may only exercise its authority within the areas which the House has defined; that is, it must work within the terms of reference which the House has given it.(2)

2. Powers of Committees

Thus a committee has the power to inquire into any matter referred to it by the House - matters referred may include legislation or the subject matter of legislation, spending estimates, subjects for special inquiries, permanent orders of reference to scrutinize public accounts, regulations and statutory instruments, questions of privilege or routine matters of parliamentary administration. The subject matter of the inquiry is set forth in the order of reference, but the committee is free to interpret those terms of reference.

The Standing Orders define some aspects of the powers of standing committees, but these may be restated, amplified, varied or restricted by the House. Standing Order 70(8) enumerates the usual powers of standing committees:

> Standing committees shall be severally empowered to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House, and, to report from time to time, and, except when the House otherwise orders, to

---

(1) Summarized from United Kingdom, Select Committee on Procedure, 1977-78, First Report, Vol. I, Appendix C, Barlas Memorandum, "Powers of Select Committees to Send for Persons, Papers and Records (PPR)," p.16

(2) The impact of this limitation in day-to-day activities of a committee is governed by the fact that the committee is free to interpret its own mandate, and may choose to give a broad interpretation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned ... to report direct to the House.

Note that only the powers "to examine and inquire" (into matters referred) and "to report from time to time" are not explicitly qualified. In addition, under the new provisional rules adopted on February 13, 1986 standing committees are empowered to study and report on all matters relating to the mandate, management and operation of government departments. Therefore, these committees will be looking at program and policy objectives of departments as well as government medium and long term spending plans.

A committee generally has the power "to send for persons, papers and records." Parliament has power to summon, and compel the attendance of, persons within the jurisdiction and to order the production of documents. A committee has similar powers in relation to the matter referred to it. However, if it attempted to exercise its powers to send for persons, papers and records outside the delimited area, this action would be ultra vires.

As a matter of practice, witnesses are invited to attend; they are rarely summoned. The Standing Orders provide that no witness is to be summoned to attend before any committee of the House unless a certificate has first been filed with the Chairman by a committee member, stating that member's opinion that the evidence to be obtained from the witness is material and important. In the great majority of cases, witnesses are invited or ask to appear, and no assessment of the importance of the evidence is undertaken.

A witness appearing before a committee may be required to give evidence under oath, as provided in the Senate and House of Commons Act.(1) An oath may be administered in any type of committee proceeding to any witness (voluntary witnesses or those compelled to attend).

A witness before a committee must answer any and all questions put by the members, and produce documents as required by the committee. The classic statement of the duty of witnesses before parliamentary committees is found in Erskine May's treatise on parliamentary practice:

---

(1) Sections 27-30 deal with oaths and affirmations. The Schedule provides Forms. See Appendix I for the text of these provisions.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> A witness is bound to answer all questions which the committee sees fit to put him, and cannot excuse himself, for example, on the ground that he may thereby subject himself to a civil action, or because he has taken an oath not to disclose the matter about which he is required to testify, or because the matter was a privileged communication to him, as where a solicitor is called upon to disclose the secrets of his client, or on the ground that he is advised by counsel that he cannot do so without incurring the risk of incriminating himself or exposing himself to a civil suit, or that it would prejudice him as defendant in litigation which is pending, some of which would be sufficient grounds of excuse in a court of law. Nor can a witness refuse to produce documents in his possession on the ground that, though in his possession, they are under the control of a client who has given him instructions not to disclose them without his express authority. He may, however, request that the whole or part of his evidence should not be published.(1)

The legal rules of evidence do not apply in parliamentary committee proceedings except a basic requirement that the evidence be relevant to the inquiry.

A question put to a witness may be objected to by a member, and objections are not limited to those allowed in a court of law since the legal rules of evidence do not apply. A witness may also express to the Chairman unwillingness to answer a question. In either case the committee will consider the matter and decide in all the circumstances of the case whether the witness should be compelled to respond and whether the answer should be given in the public hearing or in camera. The impact of the requirement to answer any and all questions is reduced somewhat by the extension of the privilege of the House to witnesses - nothing said before a committee may be used in a court, unless the privilege is waived.(2)

A witness who fails to attend if summoned, or to continue attending or to answer questions cannot be punished by the committee itself. The committee may report the conduct of the witness to the full House for remedial action.

---

(1) Erskine May, Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 20th ed., Butterworths, London, 1983, p. 746-47.

(2) Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada, 5th ed., Carswell, Toronto, 1978, p. 199.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

3. Power of the House to Punish for Contempt

Failure to attend or refusal to answer questions can constitute a contempt of Parliament. Beauchesne describes the procedure to be followed by a committee in such cases as follows:

> a) If a witness should refuse to appear, on receiving the order of the chairman, or if a witness refuses to answer questions, his conduct may be reported to the House and an order immediately made for his attendance at the Bar or before the committee. If he still refuses to obey, he may be ordered to be sent for in the custody of the Sergeant-at-Arms, or he may be declared guilty of a breach of privilege and ordered to be taken into the custody of the Sergeant-at-Arms.
> b) The conduct of a witness before a committee can be considered by the House only after receiving a report thereon from the committee.(2)

The report to the House is authorized by a resolution of the committee, explaining the circumstances surrounding the refusal to comply with the committee's order, and recommending that the House itself order attendance of the witness or order him or her to answer all questions put if he or she has appeared but refused to answer some questions.

When the House is advised that a witness refuses to appear or to testify, it may itself order that the witness appear before the committee to answer all the questions put by members. It could also order that the witness appear at the Bar of the House. This procedure has not been used since 1913. If the witness still fails to obey the order of the House, he or she can be declared to be in contempt of the House and thus reprimanded or ordered committed to jail. The former provides only light punishment; the latter is a drastic method used only once in the more than 100 years of our parliamentary history.

Any disobedience to the rules or orders of the House or a committee may be considered to be a contempt of Parliament. This includes refusal to attend, answer questions, produce documents, or the giving of false evidence before a committee. Witnesses are also protected by these powers of the House - anyone interfering with a witness, endeavouring to prevent a witness from appearing or encouraging a witness to withhold evidence or give false evidence is in breach of privilege and can be punished by the House.

---

(2) Ibid., p. 200.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

This problem of a committee's power to compel witnesses to attend was of particular concern to the Special Committee on Reform of the House of Commons. In its final report, the Committee stated that the effective operation of the committee system was dependent upon the cooperation of witnesses especially those from government departments.(1)

4. Protection of Witnesses.

a. Parliamentary Privilege

As discussed in the preceding section, a witness before a parliamentary committee may be compelled to answer any question relevant to the committee's inquiry, even if the answer is incriminating, prejudicial to the reputation or business interests of the witness or of others, or is information received in a privileged communication. In providing such information, the witness does enjoy the protection of the House; the parliamentary privilege of freedom of speech, whose source is the Bill of Rights of 1688 extends to witnesses appearing in parliamentary proceedings. Maingot describes the protection as follows:

> The Bill of Rights, 1688 is not restricted to members; therefore whatever protection is afforded the member is equally afforded to the non-member under the same circumstances. Accordingly, witness, petitioner, counsel, and others whose assistance the House considers necessary for conducting its proceedings are protected by "the rule of Parliament being that no evidence given in either House can be used against the witness in any other place without the permission of the House."(2)

It is clear from this passage that the protection is not a guarantee or a right belonging to the witness. It is a privilege or immunity extended by the House, and can be withdrawn by that body. The House of Commons has in the past granted permission to use in court evidence given by members and others in relation to civil and criminal proceedings.(3) A witness is also open to prosecution for perjury based on

---

(1) Special Committee on Reform of the House of Commons, Report, June 1985, p. 21.

(2) J. Maingot, Parliamentary Privilege in Canada, Butterworths, Toronto, 1982, p. 32, citing Bourget, 4th ed. p. 74.

(3) Maingot (1982), p. 33 and p. 125.

evidence given during a proceeding in Parliament.(1) The giving of false evidence as well as refusing to attend or give evidence are also breaches of parliamentary privilege, punishable as a contempt of Parliament, by the procedure described above.

In the case of withdrawal of privilege, Maingot points out that even if the privilege is withdrawn, the court may or may not use the evidence, applying legal rules of evidence and the judicial, rather than the parliamentary interpretation of parliamentary privilege.(2)

b. Canadian Charter of Rights and Freedoms

A witness appears to have more secure protection against the use of evidence given before a parliamentary committee in subsequent criminal proceedings by operation of section 13 of the Charter which states:

> A witness who testifies in any proceedings has the right not to have any incriminating evidence so given used to incriminate that witness in any other proceedings, except in a prosecution for perjury or for the giving of contradictory evidence.

The phrase "in any proceedings" may be broad enough to encompass parliamentary committee hearings.(3) The protection applies only to "incriminating evidence" used to "incriminate" that witness; that is, evidence which would subject the witness to criminal liability. There is no protection offered in relation to civil proceedings. All rights in the Charter are subject to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

c. Committee Discretion

In all other aspects, witnesses must rely on the discretion of the committee following the usual customs and procedures of Parliament. Within its terms of reference, the committee's power is unlimited. It is up to the chairman to maintain order and decide all questions of order, and

---

(1) See s.31, Senate and House of Commons Act, R.S.C. 1970, c. S-8 and the Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, as amended, ss. 107, 120, 124.

(2) Maingot, p. 125.

(3) Peter Hogg, Constitutional Law of Canada, 2d. ed., Carswell, Toronto, 1985, p. 783.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

give procedural rulings. There is no restriction on the scope of questioning by members other than that it should be relevant to the matter under consideration. The interpretation of both relevance and the scope of the terms of reference is also vested in the committee. A committee need not adhere to the rules of evidence used in the courts such as prohibiting the admissibility of hearsay evidence.

Members may object to questions or lines of questioning, and the chairman of the committee will rule on the matter. A similar disposition occurs if the witness expresses reservations about questions.

The role of counsel before committees is entirely within the discretion of the committee to decide. A witness has no right to have counsel attend, although committees usually permit counsel to be present to advise a witness. Counsel rarely participate actively in the proceedings. They may not object to questions on behalf of their client, or examine or cross-examine witnesses.

Staff may assist the work of the committee, and in some instances committees call for legal advice, generally as to the substance of matters under consideration and the types of evidence required. In the case of the Standing Committee on Privileges and Elections, the Law Clerk and Parliamentary Counsel has advised on matters of parliamentary privilege as well as with respect to the specific order of reference before the committee at a particular time.

If a witness is called upon to answer incriminating questions or reveal confidential information, the committee has the option of hearing evidence in camera. This is an easily available mechanism for the protection of witnesses, but most committees of the House of Commons prefer to take evidence in public whenever possible, since parliamentary committee proceedings are usually public inquiries designed to promote rather than restrict the flow of information.

EXPERIENCE IN OTHER JURISDICTIONS

A. Ontario

In recent years several significant studies on protection of witnesses before legislative committees have been undertaken in Ontario.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

This section will deal with the Report on Witnesses tabled in 1980 by the Standing Procedural Affairs Committee of the Ontario Legislative Assembly,(1) then discuss an in-depth technical study by the Ontario Law Reform Commission entitled Report on Witnesses before Legislative Committees (1981)(2) (undertaken in pursuance of the recommendations of the Procedural Affairs Committee Report of 1980), and conclude with the 1982 response of the Procedural Affairs Committee to the Ontario Law Reform Commission's Report.(3) The Ontario proposals are of interest coming as they do from a Canadian province in a common law jurisdiction subject to many of the same influences as the federal Parliament. These reports complement the comments of the Quebec Task Force discussed in the following section.

1. Procedural Affairs Committee Report on Witnesses (1980)

The Procedural Affairs Committee noted that the situation of witnesses before committees was unsatisfatory and called for legislative change as well as revision of the provincial assembly's Standing Orders. The committee stated several basic principles important to witnesses before legislative committees, but left more technical matters to the Law Reform Commission, which was asked to undertake a thorough, expert and independent review of the law and submit proposals for reform. The legislative committee's basic principles are important in any consideration of the work of parliamentary committees, and thus are summarized here.(4)

The Committee noted that the frequency of appearances by witnesses had greatly increased. Witnesses include experts, civil servants, interest groups and individual citizens expressing their views. The rules applying to committees, particularly the protection, privileges and duties

---

(1) Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs, Report on Witnesses before Committees, 4th Session, 31st Parliament, 1980, 24 p., (hereafter referred to as Report on Witnesses).

(2) Ontario Law Reform Commission, Report on Witnesses before Legislative Committees, Ministry of the Attorney General, Toronto, 1981, (hereafter referred to as OLRC Report).

(3) Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs, Report on Standing Orders and Procedure (No. 1), 2nd Session, 32nd Parliament, 9 December 1982, 54 p.

(4) The following passage summarizes Report on Witnesses (1980), p. 3-24.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

of witnesses, are not widely known or understood. For example, the status of witnesses seems to vary depending on their position or role. Their rights and protections seem to be different if they are experts, public servants, members of the general public, witnesses who are summoned, witnesses who appear voluntarily, witnesses who are sworn, or witnesses who are not sworn.

A further problem of control may arise:

> In most public hearing situations, witnesses are not pre-screened, so that Members often have no idea what a witness will say before them. This leaves the Committee little control over the statements made before it. Usually the Chairman has neither the training nor the inclination to cut off improper remarks by witnesses, except in the most extreme circumstances.(1)

The Committee proposed three basic principles which should be considered in any discussion of the rights, duties and protection of witnesses. They are: the need for fairness, for clarity, and for an understanding that parliamentary committees are unique institutions:

a. Fairness must prevail: fairness must be guaranteed to witnesses by ensuring that they understand the process fully, and also to persons about whom witnesses may comment.

b. Clarity: it is essential that the rights, protections and obligations of witnesses be clearly understood by all concerned. Too much reliance on unwritten traditions leads to uncertainty and misunderstanding.

c. Committees are unique institutions: they are political inquiries conducted for the purposes of the Members of the Assembly. Although on occasion committees inquire into allegations of wrongdoing and then have courtlike trappings, such enquiries differ in their fundamental nature from judicial enquiries and this difference must be taken into account. Although current practice is too lax, rigid rules, formalities and technicalities would hamper the work of most committees and should be avoided. An adversarial process should not be allowed to develop. Procedures relating to witnesses are in need of revision and clarification, but care must be taken that so many formalities are not imposed that proceedings are bogged down, witnesses intimidated and the exchange of information and opinion between witnesses and Members impeded.(2)

---

(1) Report on Witnesses (1980), p.4.

(2) Ibid., p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The report goes on to survey the privileges of witnesses, and seeks clarification of such legal and constitutional matters related to evidence given before parliamentary committees as: limits on the use of evidence in other proceedings; the balance between protecting witnesses and limiting abuse of privilege; the impact of the oath; and potential ways of protecting third parties. Although unable to reach consensus on these specific issues, the committee endorsed the principles of the 1972 report of the Australian Attorney General and Solicitor General(1) which emphasized the need for flexibility and a balance between protection of witnesses and effective functioning of committees, based on a wise use of discretion.(2)

The Ontario Committee recommended continuing the current practice of hearing witnesses in camera only in highly unusual circumstances, and retaining committee control of the role of counsel. That is, witnesses may have counsel, but should not be obliged to do so; any decision as to the role of counsel should be at the discretion of the committee; normally counsel should not speak or cross-examine witnesses, but in exceptional circumstances such active participation might be appropriate and should not be foreclosed.(3) The committee emphasized their view that public servants have no special status as witnesses, except in the case of matters of Crown privilege, but asked for clarification from the Law Reform Commission on this issue.

The Committee report concluded with a statement on the role of the Chairman:

> Finally, the Committee should like to emphasize, in the strongest possible terms, the weight of responsibility resting upon Committee Chairmen to protect

---

(1) Australia, Parliamentary Paper No. 168, Parliamentary Committees: Powers Over and Protection Afforded to Witnesses (hereinafter referred to as the Australian Report), 1972.

(2) Report on Witnesses (1980), p. 13.

(3) Ibid., p. 14-15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> witnesses and to protect persons who may be mentioned by witnesses. The Committee is not about to tell Chairmen how to run their Committees, but it does feel it essential that Chairmen are aware of the pitfalls and uncertainty surrounding committee witnesses, and are familiar with the provisions of The Legislative Assembly Act and the federal and provincial evidence acts respecting witnesses ... Chairmen must be prepared to explain to witnesses their rights and obligations, to intervene to protect witnesses from unfair questioning and to protect third parties from objectionable comments by witnesses. The good judgment of the Chairman is one of the most important protections enjoyed either by witnesses or by third parties whom witnesses mention.(1)

The Committee posed a series of questions on the subject of witnesses for the Ontario Law Reform Commission, whose conclusions were set out in a report published in 1981.

2. Ontario Law Reform Commission: Report on Witnesses Before Legislative Committees (1981)

The two major portions of the Report deal with the powers of legislative committees and the rights and protection of witnesses before them.

a. Powers of Committees

The powers of committees of the Ontario legislature are similar to those of committees of the House of Commons in that they are defined in part by statute,(2) and in part by parliamentary precedent and tradition. The Assembly may compel attendance of witnesses and production of papers and things necessary to an inquiry.(3) Attendance of a witness may be required by Speaker's warrant.(4) Disobedience to a summons or refusal to cooperate with a committee may be punished by the Assembly as a breach of privilege or contempt, punishable by imprisonment.(5)

---

(1) Ibid., p. 18-19.

(2) Legislative Assembly Act, R.S.O. 1980, c. 235.

(3) Legislative Assembly Act, s. 35(1).

(4) OLRC, Report, p. 15.

(5) Ibid., p. 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

A committee may examine witnesses under oath with the result that the giving of false evidence, "with intent to mislead, knowing that evidence is false"(1) constitutes the crime of perjury and is also punishable as a contempt.

The Commission examined the law with respect to classification of witnesses (those with voluntary or compulsory attendance, those sworn or not sworn) and came to the conclusion that,

> as a matter of law, witnesses before legislative committees do not have different rights and obligations depending solely upon the circumstances of their appearance - that is, whether they appear of their own volition, at the request of a committee, or by Speaker's warrant.(2)

Although there are clearly practical differences, no stigma should attach to a witness compelled to appear.

> The Commission, firmly believes that, insofar as the circumstances of appearance are concerned, the legal rights and obligations of all witnesses who appear before legislative committees are, and should continue to be, identical.(3)

With respect to oaths and affirmations, the Commission recommended no substantial change in the current Ontario practice of infrequent use of the oath. The decision as to its use would continue in the discretion of the committee, having regard to all the circumstances, including the nature of the inquiry.(4) Increased use of the oath might encourage truthfulness, but might also discourage witnesses from appearing to state their views. In the Ontario Assembly, as in Parliament, giving false evidence may constitute contempt whether or not the person has been sworn. The Commission also rejected categorizing committee proceedings as "administrative" or "investigatory"(5) and applying different rules as

---

(1) Ibid., p. 16.

(2) Ibid., p. 15.

(3) Ibid.

(4) Ibid., p. 19.

(5) See contrasting Quebec proposals on this subject, pp. 28-31, infra.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

to swearing of witnesses in the two types of proceedings. They noted that a satisfactory functional definition of the types of proceedings where an oath should be used would be very difficult to arrive at. In addition, purely routine proceedings may develop into investigations or involve questions of the rights, reputation or conduct of individuals or organizations.(1) The Law Reform Commission recommended continuation of the current practice, provided that "where the rights or reputation of an individual or the propriety of an individual's conduct are or may be involved" the witness should be sworn. In deciding whether or not to swear a witness a committee should not distinguish between voluntary witnesses and those compelled to attend. They also recommended a new form of affirmation,(2) to replace the current oath and affirmation, with the crime of perjury attaching to breach of the affirmation, as at present.

On the subject of the virtually unlimited power of parliamentary committees to call witnesses to attend to answer questions and produce documents, the Law Reform Commission cited with approval the statement quoted above from Erskine May.(3) Despite the scope of these powers, the Commission specifically rejected the proposal that a witness should have the right to refuse to answer questions on the ground of self-incrimination, quoting the conclusions of the Australian Report as follows:

> This has never been recognised as a limitation upon the evidence which a witness before a parliamentary committee could be required to give. No doubt, in given cases, if a witness were to object on this ground, his objections might be upheld because the committee felt it unnecessary to their inquiry to pursue the matter. However, if the matter was one upon which it considered evidence was necessary, the objection would not be upheld. Having in mind the nature and purpose of parliamentary investigation, we think it would be unnecessarily restrictive on the achievement of that purpose to give a witness a statutory right to object on the

---

(1) Such unpredictability is a common feature of parliamentary committee proceedings.

(2) They recommend the form of oath proposed in the Ontario Law Reform Commission's 1976 Report on the Law of Evidence, as follows: "I solemnly affirm that I will tell the truth, the whole truth, and nothing but the truth, well knowing that it is a serious offence to give false evidence with intent to mislead [the Committee]."

(3) Supra, p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> ground of self incrimination. It would undoubtedly be used to confine the investigation and could in some cases prevent the Committee from ascertaining the facts on matters of obvious public interest.(1)

The Law Reform Commission then surveyed the status of public servants and Ministers as witnesses, and the information which they can be compelled to disclose.

As to the status of public servants and Ministers as a question of law only, these witnesses are in the same position as any other witness - in theory they could be compelled by the Legislative Assembly to testify on any issue, answer any question or produce any document. There is no legally guaranteed immunity from Parliament's broad power to call for information, and therefore no special status. As a practical matter, committees are political forums and do not operate on the basis of strict legal rights. Questions to ministers and public servants will be asked and answered in a manner that preserves ministerial responsibility and the impartiality and anonymity of the public service in accordance with the convention and traditions of parliamentary government.

The information that these witnesses can be compelled to disclose relates to the complex doctrine of Crown privilege.(2) The general conclusions of the Law Reform Commission may be stated here. It regarded controversies on the release of such information as a focal point of our governmental system, the point where the need of the Executive to prevent disclosure in order to function clashes with the supremacy of the legislature. It rejected the imposition of any outside decision-maker in

---

(1) Australian Report, p.80, para 232 (j)(i). Limits on the use of such evidence, hearings in camera and non-publication of evidence are all options available to further protect a witness.

(2) The interaction of legal doctrines and parliamentary tradition, the existence of freedom of information laws (federally the Access to Information Act, S.C.) and guidelines for public servants make the issue of release of government information to legislative committees a most complex matter of law and practice. For a discussion of practice in Great Britain and Australia, see Hugh Finsten, The Power of Parliamentary Committees in Britain and Australia to Send for Government Documents, Research Branch, Library of Parliament, 8 July 1980.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

both the matter of the compellability of public servants and release of government information or any legally stated exemption, thereby calling for a continuation of the system where disputes are settled by political compromise with the full legislature as the decision-maker in difficult cases.(1)

The OLRC also studied the sanctions that may be imposed for non-attendance or non-cooperation by reviewing the questions: What body should impose sanctions (the Legislative Assembly as at present, or the courts)? What conduct should constitute contempt? What should be the nature of the sanctions? (At present, the only available punishment is imprisonment.)

The OLRC notes that the right of Parliament to punish for contempt is regarded by some as "the keystone of parliamentary privilege," essential to the functioning of Parliament, and by others as an inappropriate mechanism in which parliamentarians are judges in their own cause. This latter group would like to see decisions on contempt and its punishment placed in the courts as is the United States practice.

While acknowledging that the present procedure is cumbersome, and that the matter will have a "political flavour," the OLRC recommends retaining the traditional enforcement jurisdiction of the Assembly. Non-cooperation with a committee is contempt of the Assembly and should be dealt with by that body.

> The Assembly is best able to assess the merits of any objections offered by a witness and to weigh the nature and seriousness of the offence relative to the purpose of the proceedings. In determining what course of action ought to be taken, the Assembly will justifiably bear in mind not simply whether, as a matter of law, a contempt has occurred, but whether it is advisable to proceed further in the matter and exercise its penal jurisdiction, having regard to all the circumstances of the case. In so doing, the Assembly is able to tailor its reponse to the individual case, without undue emphasis on the strictly legal aspects of the conduct involved. We believe that this flexibility is sufficiently important to be preserved.
>
> Of course, we do not mean to suggest that none of the safeguards inherent in judicial proceedings ought to

(1) OLRC Report, p. 44-45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> be applied to contempt proceedings in the Assembly. The Assembly should be scrupulous in ensuring that all persons brought before it are given a fair hearing, including the right to legal representation and to be afforded a reasonable opportunity to defend their actions. However, we are of the view that the rights of persons allegedly in contempt can be safeguarded adequately in and by the Assembly itself, and need not necessarily be exercised only in a court of law.(1)

In Ontario, the Legislative Assembly Act lists the categories of conduct that may be punished as contempt. Those affecting committee witnesses are: bribing a member in respect of matters before a committee; tampering with a witness; giving false evidence or refusing to give evidence; disobeying a Speaker's warrant to attend; or knowingly presenting a forged or false document.(2) The OLRC recommended the addition of the following offences: escape from custody (after apprehension on a Speaker's warrant); knowingly attempting to dissuade or prevent a person from obeying such a Speaker's warrant for appearing before a committee; and inflicting violence or harm on a witness. Punishment for contempt should be expanded to permit imposition of a fine(3) as well as the currently available penalty of imprisonment, and the Assembly should have power to vary, suspend or cancel an order for punishment.

As to the procedure for obtaining a Speaker's warrant, the OLRC recommended confirmation of a practice now in use which permits a Committee to obtain a Speaker's warrant requiring the attendance of a witness by approaching the Speaker directly without first reporting the matter to the Assembly for its order. If the Speaker denies the request, the Committee should have an appeal to the Legislative Assembly.

b. The Rights and Protection of Witnesses

In its discussion of the rights and protection of witnesses, the Law Reform Commission examined the following matters: prehearing procedures, the right to counsel and protection of witnesses and third

---

(1) Ibid., p. 50-51.

(2) Ibid., p. 51.

(3) This has been recommended to the House of Commons by the Special Committee on Reform of the House of Commons.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

parties (including use of in camera proceedings, non-publication of sensitive evidence, and use of a witness' evidence at subsequent civil and criminal proceedings).

1) Pre-Hearing Procedures

As a result of the general lack of knowledge concerning committee proceedings, the OLRC recommended that witnesses be advised generally of their rights and duties, (including possible penalties for non-cooperation) not only when they are called to appear, but while appearing. Rules could be stated in a formal way in the Standing Orders, and also set out in a comprehensive explanatory brochure covering matters such as committee procedures; powers and methods of examining witnesses; use of the oath; duties of witnesses and the possibility of contempt or perjury proceedings; the availability of in camera sessions; and the role of counsel. A further aid to witnesses would be a short document - suitable for reading at the hearing itself - briefly reviewing similar matters for the benefit of witnesses about to appear. This could be supplemented in each case by specific information about the subject matter of the committee inquiry being held at that time.(1)

2) Right to Counsel and Role of Counsel

After reviewing the practice with respect to the role of counsel in several jurisdictions, the OLRC made the following observations. In all jurisdictions studied (Ottawa, U.K., Australia, U.S.A.) the decision whether counsel may be retained, and the role of such counsel, is in the discretion of the committee. Even though use of counsel is rarely warranted, in all cases committees do permit witnesses to be accompanied by counsel; in most instances, however, counsel is permitted only to advise the witness. On occasion, increased participation has been allowed where allegations of impropriety or misconduct have been involved. There is the suggestion that statements about the right to counsel may be intimidating to prospective witnesses.

---

(1) OLRC Report, p. 58-61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The OLRC recommended that the right to counsel before legislative committees be confirmed by statute, and that such counsel be entitled as of right to offer advice to the witness at all times, even if the witness is giving evidence.(1) It is further recommended that "when a witness' rights are or may be in jeopardy or where a witness' reputation is or may be in issue, counsel should be entitled to examine and make submissions on behalf of his client and to cross-examine other witnesses." Counsel should be given "full rights of active participation." Such full participation by counsel would depend on all the circumstances of the case, not on the classification of the type of proceedings. The role of counsel should be a matter of procedure, detailed in the explanatory brochure, not in legislation, which might unduly reduce flexibility.(2)

3) The Protection of Witnesses and Third Parties

The OLRC approached this matter with a clear recognition of the problems that arise:

> The potential for prejudice to a witness or a third party as a result of self-incriminatory, injudicious or defamatory remarks made by the witness, and the potential for prejudice to the civil or public service, province or nation as a result of the disclosure of sensitive or confidential government documents, is a recurring problem in the context of legislative committee proceedings. This problem is, in one sense, unique to legislative committees, since the unlimited scope of the power of the Assembly to compel answers and the production of documents before committees, and the inapplicability of the rules of evidence used in a court, often result in less formal control over what can and may be asked and said at a committee hearing. This less structured approach to the giving of evidence may be contrasted sharply with the formality applicable in the courts, where strict rules of evidence - for example, involving hearsay - are invoked.
>
> ...
>
> The Commission recognizes that its view that witnesses should be required to answer all questions insisted upon

---

(1) Note that the Standing Procedural Affairs Committee recommended the role of counsel remain a matter in the discretion of the committee.

(2) OLRC Report, p. 68-69.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> by legislative committees and the Assembly - a view that is consistent with the present law and with the role generally assigned to such committees in the parliamentary system - necessarily restricts somewhat the possibility of resolving the problem to which reference has been made in this section of the Report. So long as committees, backed by the Assembly, have a virtually unfettered right to seek information, and so long as the formal rules of evidence continue to be inapplicable, there will remain some degree of risk to third parties in respect of statements made by committee witnesses. However, we do believe that the problem surrounding the giving of evidence at a legislative committee hearing can be ameliorated to some extent.(1)

The OLRC considered but rejected making it mandatory for witnesses to submit a written statement of the proposed evidence, on the basis that it might discourage participation. It might also result in a system which adopted cumbersome, unworkable procedures, thereby reducing the flexibility of committees.

The study then discussed the use of in camera proceedings and non-publication of evidence. In these matters, it continued to support a flexible, common sense approach with a minimum of rigid rules. In general, the practice of open hearings should be encouraged and continued. However, two recommendations were made pertaining to situations where it is known or anticipated that the evidence might tend to incriminate the witness, reflect prejudicially on the reputation, character or conduct of the witness or another party, or involve a sensitive, privileged, confidential or classified matter, or where for any other reason the committee is of the view that the public interest would be better served by holding the hearing in camera than by holding it in public. The first recommendation is a general one.

> We recommend that, on the application of a witness, a committee should be empowered to transfer proceedings from open to closed session in the type of situation just described. A witness should be permitted to justify his request for an in camera hearing in a closed session since, as the Australian Report correctly noted, "[i]t may be difficult for a witness to make the

(1) Ibid., p. 70-72.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

application adequately in an open hearing without revealing the nature of the evidence and, therefore, the prejudice he will suffer".(1)

The second recommendation concerned the situation where a legislative committee is dealing with a matter that is the subject of a pending civil or criminal trial and the committee wishes to call witnesses who are also involved in the judicial proceedings. Publicity about wide-ranging committee evidence may well interfere with the judicial process. However, the Commission rejected the option of suspending the committee proceedings, because it might cause such long delays that any meaningful consideration of the issue by the committee would be foreclosed.(2) Thus, the Commission recommended that:

> [W]here the proceedings of a legislative committee concern a matter that is also the subject of a pending civil or criminal trial, the proceeding should be held in camera, unless the Legislative Assembly decides otherwise.
>
> The underlying presumption is, then, that where a matter is sub judice, a public hearing by a legislative committee is likely to prejudice the individuals involved in the civil or criminal trial. Consequently, we believe that in this situation the prima facie rule in favour of public hearings should not prevail. However, in some instances the public interest would not be better served by an in camera committee hearing. The Commission is of the view that here, as in other instances, undue rigidity ought to be avoided. We therefore would permit a public hearing where the Assembly, as the ultimate guardian of the public interest, deems it to be in that interest to hold such a hearing.(3)

An alternative protective mechanism is the non-publication of either all or a portion of a witness' evidence, written or oral. This can be used in case of assertion of Crown privilege, or danger of damage to reputation. It can be used as a follow-up rule to the sub judice problem. Evidence taken in camera regarding a matter that is before the courts should be published only after completion of all possible legal proceedings, including appeals. As a general conclusion on non-publication, the

---

(1) Ibid., p. 76 (emphasis added).

(2) Ibid., p. 77.

(3) Ibid., p. 78-79.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Commission recommends that "on the application of a committee witness or on its own motion, a committee should be empowered to order that all or part of a witness' evidence should not be published."(1) The witness should not be entitled as of right to demand non-publication even of in camera evidence, which may be crucial to a committee's report. Thus, in the Commission's view, a committee should not be legally bound to keep in camera evidence confidential in all cases. As a matter of fairness, witnesses should be informed that in some cases in camera evidence may be made public. This should only occur where there are very compelling reasons and prima facie it should remain private.(2)

The Law Reform Commission completed its review of the rights and protection of a witness with a detailed analysis of the law surrounding use of a witness' evidence at subsequent proceedings. Some aspects of the discussion dealt with provincial jurisdiction, while other elements have been superseded by passage of the Charter, in which section 13 deals with use of incriminating evidence against a witness in subsequent criminal proceedings.(3) The general conclusions as to application of privilege to a witness' testimony and the proposal for legislation to clarify and expand the protection available are of considerable interest.

The OLRC concludes that at common law even in a provincial legislature,(4) the evidence of witnesses is inherently privileged, since the right to demand any and all information from witnesses is reasonably necessary for the proper exercise of the legislature's functions and duties. The privilege is that of the legislature, not of the witness, and can be waived "at any time and for any reason"; that is, the legislature can consent to the use of evidence at subsequent civil or other proceedings. Such a waiver would no longer be effective in allowing evidence to be used for the purpose of incriminating a witness in later criminal proceedings, because the courts are bound by section 13 of the Charter. No protection is

---

(1) Ibid., p. 80.

(2) Ibid., p. 81.

(3) See discussion, p. 8-9 supra.

(4) Where the scope of common law privilege is more restricted than in Parliament, see Kielley v. Carson (1841) 4 Moo. P.C. 63, and discussion in OLRC Report, p. 84-93.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

afforded to witnesses by either the Ontario(1) or Canada Evidence Act(2) sections barring use of incriminating evidence in civil or criminal proceedings, since application of these sections is dependent upon a pre-existing common law right (taken away by statute) to refuse to give incriminating evidence. Committee witnesses have never enjoyed a common law right to refuse to answer.

The Law Reform Commission recommended passage of legislation at both the federal and provincial levels to clarify and perhaps expand the protection of witnesses, particularly in view of the uncertainty of the common law regarding privilege, an area where the courts and Parliaments may well differ. It was concluded that the province has power to enact broad legislation designed to protect witnesses in respect of the use of their evidence at subsequent proceedings and the passage of similar federal legislation was urged as well.(3)

> The Commission recommends the enactment by the Province of Ontario of broad statutory provisions protecting witnesses in respect of the use of their evidence at subsequent proceedings. More specifically, we recommend that a witness who gives evidence at any legislative committee proceedings - whether such evidence is given orally, by way of affidavit, by the provision of documents, or otherwise - should have the right not to have any evidence so given used against that witness in any subsequent proceeding, except in a prosecution for perjury or for the giving of contradictory evidence.(4)

This protection should extend to all witnesses (those who appear voluntarily, as well as those requested or compelled to appear, sworn or not sworn), whether or not they request protection. That is, protection should be absolute and automatic, and it should not be within the power of the legislature to withdraw the protection - despite the danger of witnesses using the forum of committees to make defamatory or malicious remarks, or

---

(1) R.S.O. 1980, c. 145, s. 9(2).

(2) R.S.C. 1970, c. E-10, s. 5(2).

(3) Since this would be needed to cover criminal procedure, it is less important from the provincial viewpoint with the Charter in effect, but may be needed to clarify parliamentary privilege regarding federal parliamentary committees.

(4) OLRC, Report, p. 112.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

purposely revealing incriminating evidence to prevent its use in subsequent proceedings. These dangers are counterbalanced by the element of bad faith and perceived vulnerability of a witness if committees retained power to withdraw immunity.

The OLRC recommmends that the protection extend only to direct use of the evidence - such evidence could be used as a lead to obtain other, admissible evidence regarding the same matter. This contrasts with the "transaction immunity" given in New Zealand and the United States which amounts to a stay of proceedings against the witness in respect of any act or thing previously done and revealed by his evidence. Such immunity would greatly increase the danger (noted above) of an individual's using committee proceedings to escape later liability. They cite and agree with the Australian Report to the effect that evidence given in camera and not subsequently published would not be available to law enforcement officials for any use.

3. Report of the Procedural Affairs Committee on the Standing Orders and Procedure (No. 1)

The Ontario Procedural Affairs Committee considered the Law Reform Commission's recommendations and presented a report to the legislature on 9 December 1982. While it agreed with many aspects of the Law Reform Commission's Report, it did recommend that the practices and conventions concerning witnesses appearing before committees should be set out clearly in a manual of practices rather than being codified in the Legislative Assembly Act or the Standing Orders.

The recommendations of the Committee were divided into two parts: those which require amendments to the Legislative Assembly Act and those which can simply be adopted as practices of the Assembly.

a. Recommendations Requiring Amendments to the Legislative Assembly Act

If a person is called to appear before a committee and refuses to attend or, alternatively, does not bring papers which are required, the Legislative Assembly Act can be invoked and the Speaker issue a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

warrant ordering the attendance of the witness.(1) However, this section requires the Assembly to make an order before the Speaker may issue the warrant. In some instances, a committee has been given the power to approach the Speaker directly when hearings are being held during a period when the Assembly is not in session.

It was recommended by the Committee that the Legislative Assembly Act be amended to provide that a legislative committee be entitled to approach the Speaker directly for a warrant compelling the attendance of such witnesses or the production of such papers and items as the committee considers necessary for the proceedings and deliberations. This approach could be made after the committee in question had exhausted all informal avenues and had issued a summons itself which had been disobeyed.

The Procedural Affairs Committee agreed with the recommendation of the Law Reform Commission that evidence given by a person before the Assembly or one of its committees should not be used or received in evidence against the person in any civil proceeding. It recommended that a clause expressing this position be included in the Legislative Assembly Act.

The Commission recommended that the Assembly retain jurisdiction to punish for contempt or breaches of privilege and continue to have authority to impose legal sanctions. The Procedural Affairs Committee concurred with this recommendation and also with the suggestion that the list of matters to which this sanction could apply should be broadened.

With regard to the use of the oath, both the Commission and the Procedure Committee agreed that "where the rights or reputation of an individual or the propriety of an individual's conduct are or may be involved, as a matter of practice committees should employ the oath."(2) It was also recommended that a new oath be substituted for the one presently in the Legislative Assembly Act. It would read as follows: "The evidence you shall give to this Committee shall be the truth, the whole truth, and nothing but the truth, well knowing that it is a serious offence to give false evidence with intent to mislead the Committee. So help you God." A form of affirmation was also to be included in the Act which also was to contain the "well knowing" phrase.

---

(1) Legislative Assembly Act, R.S.O. 1980, s. 35(2).

(2) OLRC Report, p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

b. Recommendations Which Could Be Included in the Standing Orders or As Practices of the Assembly.

The Committee determined that many matters could be included in a manual of practices which would be published as an annex to the Standing Orders. Some of these matters include a statement that all witnesses are to have the same rights no matter who they are or the circumstances under which they appear. A witness should be entitled to counsel at a meeting but the committee has complete discretion in determining the role for such counsel. Cross-examination of witnesses by counsel is not a right but should be offered when the Committee feels that a witness has had his or her rights or reputation placed in jeopardy or the witness' conduct has been called into question.

Much the same reasoning applies to the use of an oath or affirmation. It is not to be looked upon as mandatory and its use should be in the discretion of the committee.

With regard to the subject of in camera meetings, the Committee determined that the recommendations of the Commission were too restrictive and that this is a question to be left to the discretion of the individual committee. For guidance the Procedural Affairs Committee suggested that in camera meetings would be held when the matter under consideration was the subject of a pending criminal or civil trial. Also if the matter was particularly sensitive or might reflect prejudicially on the reputation of the witness or another party, the hearing could be held in camera.

Unfortunately the Report of the Committee was not debated and remained on the Order Paper until the session was prorogued.

B. Quebec

The lack of protection available to witnesses appearing before committees of the Quebec National Assembly was brought into focus as a result of a committee investigation of Premier Lévesque's alleged involvement with the out-of-court settlement of the damage suit arising from riots at the James Bay worksites. Concerns were raised regarding the partisan

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

nature of the hearings, the type of questioning, and the powers of the committees to call witnesses. A task force of lawyers from the National Assembly and the Ministry of Justice was given a mandate to recommend ways of ensuring better protection for witnesses appearing before legislative committees.

The Report of this study group released in August 1984 addressed two significant questions: who should receive protection as a witness, and secondly, in respect of what type of committee is protection required? That is, should witnesses' rights be defined and strengthened only when parliamentary committees undertake investigations, or is protection required in all cases?

In answer to the first question, the study group adopted the conclusion of the Ontario studies, that any citizen, any person who gives evidence before a committee of the Assembly, no matter what circumstances have brought the witness before the committee, should be considered a witness whose rights should be protected.

After considering the possibility of according the same protection to all witnesses, no matter what the committee's terms of reference might be, the working group came to the conclusion that different levels of protection are required. They proposed a set of basic rights for all witnesses, and a second set of supplementary rules for the protection of witnesses appearing before committees inquiring into the conduct of a Member (art. 311, Rules of Procedure), or of another person (art. 317, Rules of Procedure under Title VI of the Rules of Procedure) and in certain other cases.

The basic protections to be provided to witnesses are as follows. Witnesses should have the right to receive notice of the hearing several days in advance. This notice should state not only details of the date, time, place of the meeting, and the terms of reference of the committee, but also the subject or subjects upon which the committee wishes to question the witness. A list of documents to be provided by the witness should also be forwarded to the witness. This notice should be accompanied by a document explaining the rules and powers of the committee, the rights and duties of witnesses, and possible sanctions in the event of non-compliance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

During the hearing a witness should have the right to be represented by counsel of his or her choice and by other advisors if desired. A witness should be permitted to present and justify in camera a request to be heard in camera, provided that the request is based on one or more of the following five grounds. These are: a) the secrecy of the deliberations of a board of directors; b) respect for trade secrets; c) respect for privacy; d) protection of dignity, honour or reputation; or e) avoidance of public disclosure of evidence not in the public interest. It would be up to the committee to decide whether or not evidence would be heard in camera.

Rules should also be devised with respect to the form of questioning of witnesses, based on the rules for question period in the Assembly. Questions should be short, should not be an expression of opinion or argument, nor be founded on conjecture; they should not suggest the answer or be formulated in a manner liable to lead to debate. Repetitive questions or those calling for a response based on hearsay (knowledge of facts not within the personal knowledge of the witness) should also be forbidden. The study group considered that respect for even minimum standards of proof would require that witnesses or their counsel, as well as committee members, should have the right to object to irregular questions. These would be questions not in accordance with the rules described above or those in conflict with the Quebec Charter of Rights. Such objections should be decided by the Chairman of the Committee, with the right to appeal to the Speaker of the National Assembly.

The report suggests further that any person whose name is mentioned during public deliberations of a Committee should be entitled to make a written request to the Chairman giving reasons why he or she should be heard by the Committee.

Supplementary protection should be offered to witnesses appearing before inquiries established by the National Assembly. This added protection should be compulsory in inquiries scrutinizing the conduct of individuals, and should apply unless the committee rules in advance that they will not apply. This would be in the case of a "mandat d'initiative" or any other committee study other than the study of bills. It was recommended that, providing a copy of the opening statement has been supplied to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Clerk 48 hours in advance, the right to make a 10-minute opening statement will be granted to each witness. Questioning should be carried out by only one member of each party (and by independent members of the committee), starting with government questions, then opposition, then independent. The second round of questioning would be limited to the first questioner following up answers given to other committee members. After all testimony had been heard, each member would have 20 minutes to sum up his or her observations and conclusions, and make recommendations. Although such rules would clearly place constraints on members, they would provide greater protection for witnesses and a better legal framework for questioning, a framework which would go a long way towards eliminating the abuse of witnesses' rights.

The study group dealt with two other matters of interest. It proposed that a mechanism be devised whereby opposition members would be permitted to call certain witnesses despite a majority decision against calling those persons. The second matter was that broadcasting or photos of proceedings be permitted only with a majority vote of the full committee, on the condition that no witness who objects be required to testify while proceedings are being broadcast.

CONCLUSION

The most recent proposals for reform of the Canadian House of Commons concentrate particularly on the enhancement of the committee system.(1) Only through a stronger committee system can the private member play a meaningful role in the policy influencing process. Other than warning that it is essential that witnesses, especially witnesses from the public service, cooperate with committees, little attention is paid to the plight of the committee witness in that Report.

This paper has dealt with the recent thinking on the subject of committee witnesses in Ontario and Quebec. Some of the matters touched upon in this review could be of benefit if implemented by the committees of our federal Parliament.

---

(1) Special Committee on Reform of the House of Commons, Third Report, June 1985, p.15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

For example, the Ontario reports stress that, except in the case of matters to which the doctrine of Crown privilege may attach, all witnesses should be treated similarly and there should be no stigma attached to witnesses who must be compelled to appear. If there is a dispute as to the compellability of a public servant or the release of government information, this should be settled in the political arena. One practice which was mentioned by the Ontario Law Reform Commission and supported by the Report of the Procedural Affairs Committee was that a committee should be permitted to approach the Speaker directly to obtain a warrant requiring the attendance of a witness without first reporting the matter to the Assembly for its order.

The use of the oath or affirmation should be limited to the case where the rights or reputation of an individual may be in question.

Presently the right to counsel and the participation of such counsel in a hearing is at the discretion of the committee. The Ontario Law Reform Commission recommends that this right be acknowledged and confirmed by statute. While the active participation by counsel would still be at the discretion of the committee, at least the witness would be assured that counsel would be in attendance.

Both the Ontario study and the Quebec study group recommended that in camera proceedings be used to facilitate the taking of evidence when it might touch on the character of the witnesses or another party or if the matter before the committee is simultaneously before the courts.

The proposal by the Quebec study group that different types of committees should have different levels of protection for witnesses is interesting, as is the view that prior to the hearing more information should be supplied to the witness about the nature of the committee process and what is expected of the witness.

It was suggested by the Quebec study that the questioning of witnesses take place in a more orderly fashion than at present. This would result in greater coherence and more protection for the witness.

All of these matters are worthy of study by the Canadian Parliament. However, it would be extremely helpful if there were more communication between the potential witness and the committee prior to the witness' appearance. The witness should be aware of the scope of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

committee's mandate and the role he or she is to play in the committee's work. A guide for committee witnesses should be available so that they would have the opportunity to acquaint themselves with committee procedure and their rights and obligations prior to their appearance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

1. Canada, Special Committee on Reform of the House of Commons, Report, June 1985.

2. Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada, 6th ed., Carswell, Toronto, 1978.

3. Finsten, Hugh, The Power of Parliamentary Committees in Britain and Australia to Send for Government Documents, Research Branch, Library of Parliament, 8 July 1980.

4. Hogg, Peter, Constitutional Law of Canada, 2nd ed., Carswell, Toronto, 1985.

5. Maingot, J., Parliamentary Privilege in Canada, Butterworths, Toronto, 1982.

6. May, Erskine, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 20th ed., Butterworths, London, 1983.

7. Ontario Law Reform Commission, Report on Witnesses Before Legislative Committees, Ministry of the Attorney General, Toronto, 1981.

8. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs, Report on Witnesses Before Committees, 4th Session, 31st Parliament, 1980.

9. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs, Report on Standing Orders and Procedure (No. 1), 2nd Session, 32nd Parliament, 9 November 1982.

10. United Kingdom, Select Committee on Procedure, 1977-78, First Report, Vol. I, Appendix C, Barlas Memorandum, "Powers of Select Committees to Send for Persons, Papers and Records (PPR)," 1978.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

APPENDIX I

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

THE CONSTITUTION ACT, 1867

Privileges, etc., of Houses.

18. The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the Members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the Members thereof. (7)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

STANDING ORDERS - HOUSE OF COMMONS

65.(8) **Powers of standing committees.**

(8) Standing committees shall be severally empowered to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House, and, to report from time to time, and, except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by them, and to delegate to subcommittees all or any of their powers except the power to report direct to the House.

65.(9) **Only members may vote or move motion.**

(9) Any Member of the House who is not a member of a standing or special committee, may, unless the House or the committee concerned otherwise orders, take part in the public proceedings of the committee, but may not vote or move any motion, nor be part of any quorum.

[S.O. 69. (9)]

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CHAPTER S-8

An Act respecting the Senate and House of Commons

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Senate and House of Commons Act*. R.S., c. 249, s. 1.

DEMISE OF THE CROWN

Not to dissolve Parliament

2. No parliament of Canada shall determine or be dissolved by the demise of the Crown, but such parliament shall continue, and may meet, convene and sit, proceed and act, notwithstanding the demise of the Crown, in the same manner as if such demise had not happened. R.S., c. 249, s. 2.

Prerogative saved

3. Nothing in section 2 alters or abridges the power of the Crown to prorogue or dissolve the Parliament of Canada. R.S., c. 249, s. 3.

PRIVILEGES AND IMMUNITIES OF MEMBERS AND OFFICERS

Privileges, etc., of Senate and House of Commons

4. The Senate and the House of Commons respectively, and the members thereof respectively, hold, enjoy and exercise,

(*a*) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *British North America Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and by the members thereof, so far as the same are consistent with and not repugnant to that Act; and

(*b*) such privileges, immunities and powers as are from time to time defined by Act of

CHAPITRE S-8

Loi concernant le Sénat et la Chambre des communes

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*. S.R., c. 249, art. 1.

TRANSMISSION DE LA COURONNE

Le Parlement n'est pas dissous

2. Le Parlement du Canada ne cesse pas d'exister ni n'est dissous du fait de la transmission de la Couronne; mais ce Parlement subsiste et peut se réunir, s'assembler et siéger, délibérer et agir, nonobstant la transmission de la Couronne, comme si cette transmission n'eût pas eu lieu. S.R., c. 249, art. 2.

Prérogative conservée

3. Rien à l'article 2 ne modifie ni ne restreint le pouvoir que possède la Couronne de proroger ou de dissoudre le Parlement du Canada. S.R., c. 249, art. 3.

PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES MEMBRES ET FONCTIONNAIRES

Privilèges, etc., du Sénat et de la Chambre des communes

4. Le Sénat et la Chambre des communes, respectivement, ainsi que leurs membres respectifs, possèdent et exercent

a) les mêmes privilèges, immunités et attributions que possédaient et exerçaient, lorsque a été voté l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni, ainsi que ses membres, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec ladite loi; et

b) les privilèges, immunités et attributions qui sont de temps à autre définis par une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the Parliament of Canada, not exceeding those at the time of the passing of such Act held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof respectively. R.S., c. 249, s. 4.

loi du Parlement du Canada, n'excédant pas ceux que possédaient et exerçaient, respectivement, à la date de cette loi, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres. S.R., c. 249, art. 4.

Privileges to be judicially noted

5. Such privileges, immunities and powers are part of the general and public law of Canada, and it is not necessary to plead the same, but the same shall, in all courts in Canada, and by and before all judges, be taken notice of judicially. R.S., c. 249, s. 5.

Connaissance judiciaire de ces privilèges

5. Ces privilèges, immunités et attributions font partie de la loi générale et publique du Canada, et il n'est pas nécessaire de les alléguer spécialement, mais tous les tribunaux et tous les juges du Canada doivent en prendre judiciairement connaissance. S.R., c. 249, art. 5.

Printed copy of journals

6. Upon any inquiry concerning the privileges, immunities and powers of the Senate and of the House of Commons or of any member thereof respectively, any copy of the journals of the Senate or House of Commons, printed or purported to be printed by the order of the Senate or House of Commons, shall be admitted as evidence of such journals by all courts, justices and others, without any proof being given that such copies were so printed. R.S., c. 249, s. 6.

Un exemplaire imprimé des journaux en fait foi

6. Lors de toute enquête tenue au sujet des privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des communes, ou de l'un de leurs membres respectivement, tout exemplaire des journaux du Sénat ou de la Chambre des communes, imprimé, ou paraissant l'être, par ordre du Sénat ou de la Chambre des communes, est recevable comme preuve de ces journaux devant tous les tribunaux, juges de paix et autres, sans qu'il soit besoin de prouver que cet exemplaire a été ainsi imprimé. S.R., c. 249, art. 6.

REPORT AND PROCEEDINGS

RAPPORT ET PROCÉDURES

Proceedings based on report, etc. published under authority

7. (1) Any person who is a defendant in any civil or criminal proceedings commenced and prosecuted in any manner for or on account of or in respect of the publication of any report, paper, votes or proceedings, by such person or by his servant, by or under the authority of the Senate or House of Commons, may bring before the court in which such proceedings are so commenced and prosecuted, or before any judge of the same, first giving twenty-four hours notice of his intention so to do to the prosecutor or plaintiff in such proceedings, or to his attorney or solicitor, a certificate under the hand of the Speaker or Clerk of the Senate or House of Commons, as the case may be, stating that the report, paper, votes or proceedings, as the case may be, in respect whereof such civil or criminal proceedings have been commenced and prosecuted, was or were published by such person or by his servant, by order or under the authority of the Senate or House of Commons, as the case may be, together with an affidavit verifying such certificate.

Procédures fondées sur un rapport, etc. publié avec autorité de l'une ou l'autre Chambre

7. (1) Tout défendeur dans des procédures civiles ou criminelles intentées et poursuivies de quelque façon que ce soit, en raison ou en conséquence ou au sujet de la publication, par ce défendeur ou son préposé, d'un rapport, document ou procès-verbal, avec ou sous l'autorisation du Sénat ou de la Chambre des communes, peut produire devant la cour où ces procédures ont été ainsi intentées et poursuivies, ou devant un juge de cette cour, après avoir, au préalable, donné vingt-quatre heures d'avis de son intention de ce faire au demandeur ou poursuivant en cause, ou à son procureur ou avocat, un certificat, revêtu du seing du président ou du greffier du Sénat ou de l'Orateur ou du greffier de la Chambre des communes, selon le cas, portant que le rapport, document ou procès-verbal, selon le cas, à l'égard duquel les procédures civiles ou criminelles ont été intentées et poursuivies, a été publié par le défendeur ou son préposé, d'ordre et avec l'autorisation du Sénat ou de la Chambre des communes, selon le cas, ainsi qu'un affidavit attestant ce certificat.

Stay of proceedings

(2) Such court or judge shall thereupon

(2) La cour ou le juge doit alors arrêter

Arrêt des procédures

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

of the Senate or the accountant of the House of Commons, shall pay to the member the allowance to which he is entitled. R.S., c. 249, s. 45.

affidavits, le greffier du Sénat ou le comptable de la Chambre des communes verse au sénateur ou député l'indemnité et l'allocation auxquelles il a droit. S.R., c. 249, art. 45.

Sums granted to Her Majesty

45. There is hereby granted to Her Majesty, out of any unappropriated moneys forming part of the Consolidated Revenue Fund, an annual sum sufficient to enable Her Majesty to pay the amount of the sessional allowances hereinbefore mentioned. R.S., c. 249, s. 46.

Sommes votées à Sa Majesté

45. Il est par les présentes accordé à Sa Majesté, sur les deniers non attribués qui font partie du Fonds du revenu consolidé, une somme annuelle suffisante pour permettre à Sa Majesté de payer le montant des indemnités de session ci-dessus mentionnées. S.R., c. 249, art. 46.

How expended

46. All moneys expended under this Act, in respect of the House of Commons, shall be expended and accounted for in the same manner as moneys for defraying the contingent expenses of the House of Commons are to be expended and accounted for under the *House of Commons Act*. R.S., c. 249, s. 47.

Comment sont dépensés les deniers prévus par la présente loi

46. Les deniers dépensés sous l'autorité de la présente loi à l'égard de la Chambre des communes doivent l'être de la même manière que le sont les sommes destinées à acquitter les dépenses imprévues de ladite Chambre sous le régime de la *Loi sur la Chambre des communes*, et il doit en être rendu compte de la manière dont il est rendu compte de ces sommes aux termes de ladite loi. S.R., c. 249, art. 47.

Idem

47. (1) Credits for all sums voted by Parliament and payable in respect of allowances to members of the Senate as hereinbefore provided, and in respect of other expenditure for the service of the Senate, shall issue from time to time.

Idem

47. (1) Des crédits pour toutes les sommes votées par le Parlement et payables sous forme d'indemnités aux membres du Sénat, ainsi qu'il est ci-dessus prescrit, et au sujet des autres dépenses pour le service du Sénat sont ouverts à l'occasion.

Credits on banks of Canada

(2) Such credits shall issue on one of the banks of Canada in favour of the Clerk of the Senate and the assistant accountant of the Senate, or such other persons as the Speaker of the Senate from time to time designates for the purpose.

Crédits ouverts sur une banque canadienne

(2) Ces crédits sont ouverts sur une des banques du Canada en faveur du greffier du Sénat et du comptable adjoint du Sénat, ou de telles autres personnes que le président du Sénat désigne de temps à autre à cette fin.

Clerk to apply

(3) Such Clerk shall, from time to time, apply for such credits as he deems necessary by an order signed by him. R.S., c. 249, s. 48.

Demande en est faite par le greffier

(3) Par ordre sous son seing, ce greffier demande, à l'occasion, l'ouverture des crédits qu'il juge nécessaires. S.R., c. 249, art. 48.

SCHEDULE

Form A

The evidence you shall give on this examination shall be the truth, the whole truth and nothing but the truth. So help you God.

Form B

I, A.B., do solemnly, sincerely and truly affirm and declare the taking of any oath is according to my religious belief unlawful, and I do also solemnly, sincerely and truly affirm and declare, etc.

R.S., c. 249, Sch.

ANNEXE

Formule A

Le témoignage que vous rendrez dans cette enquête sera la vérité, toute la vérité et rien que la vérité. Ainsi Dieu vous soit en aide.

Formule B

Je, A.B., affirme et déclare solennellement, sincèrement et véridiquement que, d'après mes croyances religieuses, la prestation d'un serment est illégale, et j'affirme et déclare solennellement, sincèrement et véridiquement aussi que, etc.

S.R., c. 249, annexe.

QUEEN'S PRINTER FOR CANADA © IMPRIMEUR DE LA REINE POUR LE CANADA
OTTAWA, 1970

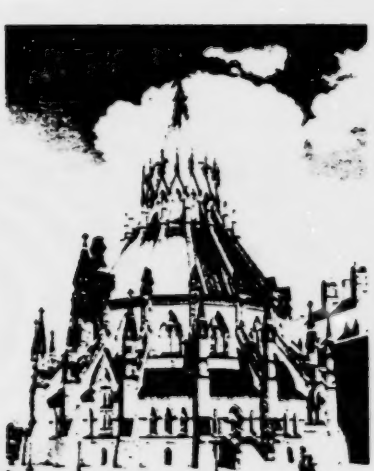
BP-141F

COMITÉS PARLEMENTAIRES: LA PROTECTION DES TÉMOINS, LE RÔLE DES AVOCATS ET LES RÈGLES CONCERNANT LES TÉMOIGNAGES

Katharine Dunkley
Bruce Carson

Division du droit et
du gouvernement
Service de recherche
Ottawa

Le 3 février 1986



BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BP-141F

COMITÉS PARLEMENTAIRES: LA PROTECTION DES TÉMOINS, LE ROLE DES AVOCATS ET LES RÈGLES CONCERNANT LES TÉMOIGNAGES

Katharine Dunkley
Bruce Carson

Division du droit et
du gouvernement
Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

Le 3 février 1986

ÉTUDE GÉNÉRALE POUR LES PARLEMENTAIRES

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/141F

ISBN 0-660-91987-7

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION..... 1

LES TÉMOINS ET LEUR DÉPOSITION
DEVANT LES COMITÉS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES..... 3

A. Lignes directrices: le droit et les usages parlementaires..... 3
1. Source des pouvoirs des comités.....
2. Pouvoirs des comités..... 5
3. Pouvoir de la Chambre de sévir pour refus de comparaître..... 8
4. Protection des témoins..... 9
a. Privilège parlementaire..... 9
b. Charte canadienne des droits et libertés..... 10
c. Pouvoir discrétionnaire du comité..... 11

EXPÉRIENCE D'AUTRES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES..... 12

A. Ontario..... 12
1. Le Report on Witnesses du
Comité permanent de la procédure (1980)..... 13
2. Commission de réforme du droit de l'Ontario:
Report on Witnesses Before Legislative Committees (1981).. 16
a. Pouvoirs des comités..... 16
b. Droits et protection des témoins..... 22
1) Procédure préliminaire..... 22
2) Droit d'être accompagné d'un avocat
et rôle de ce dernier..... 23
3) Protection des témoins et des tiers..... 24
3. Rapport du Comité permanent de la procédure .
sur le Règlement et la procédure (n° 1)..... 29
a. Recommandations tendant à modifier
la Loi sur l'Assemblée législative..... 30
b. Recommandations touchant des dispositions à ajouter
au Règlement ou aux usages de l'Assemblée..... 31
B. Québec..... 32

CONCLUSION..... 35

BIBLIOGRAPHIE..... 38

ANNEXE I

Traduction

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COMITÉS PARLEMENTAIRES: LA PROTECTION DES TÉMOINS, LE ROLE DES AVOCATS ET LES RÈGLES CONCERNANT LES TÉMOINS

INTRODUCTION

Les comités de la Chambre des communes du Canada jouent un rôle de plus en plus actif et tiennent un nombre croissant d'audiences publiques au cours desquelles ils entendent et interrogent des témoins. Simples citoyens, groupes d'intérêts, directeurs d'entreprises, intellectuels, dirigeants syndicaux, porte-parole des autochtones, agriculteurs et trappeurs, aussi bien que fonctionnaires et ministres, comparaissent pour faire connaître leurs points de vue et répondre aux questions. Les comités peuvent tenir des audiences sur toute une gamme de sujets lorsqu'ils étudient un projet de loi ou le budget des dépenses ou lorsque des enquêtes sont confiées à des comités spéciaux ou autorisées en vertu du nouvel ordre de renvoi permanent des rapports aux comités permanents.

L'adoption de la plupart des recommandations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes entraînera une réorganisation et un accroissement du rôle des comités.(1)

En dépit du recours généralisé et de plus en plus fréquent aux audiences publiques, certaines des règles qui régissent les activités des comités demeurent mal connues ou incomprises. Alors que dans la plupart des autres domaines, les garanties en matière de procédure abondent et les règles de justice naturelle sont respectées, ou longuement débattues devant les tribunaux, les comités parlementaires continuent de fonctionner avec souplesse, modifiant leurs usages au gré des délibérations et de la volonté de leurs membres. Cette souplesse présente des avantages, car le rôle des

---

(1) Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Rapport, juin 1985, p. 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comités est très vaste. Ils peuvent être appelés à tenir des consultations publiques; dans ce cas, ils se déplacent dans tout le pays afin de recueillir les divers points de vue des particuliers et de certains groupes dans le but de faire connaître des projets de mesures envisagées par les pouvoirs publics ou de recueillir des informations dont s'inspirera l'action gouvernementale. Leur rôle va jusqu'à enquêter sur des faits particuliers (allégations de violation de privilège, mauvaise gestion des fonds publics); dans ce cas, les membres sont appelés à évaluer les témoignages un peu comme le font des décideurs investis d'un pouvoir quasi-judiciaire.

Les comités exécutent ces diverses fonctions dans les limites du "droit et des usages parlementaires" dont certains éléments sont formulés dans les lois, dans le Règlement de la Chambre des communes et dans les décisions de procédure prises dans le passé. Généralement, les comités jouissent de pouvoirs étendus, ils sont soumis à peu de contraintes, et la protection accordée aux témoins (ou aux personnes dont les noms sont mentionnés pendant les témoignages) est très limitée. Dans la plupart des cas, cela facilite la libre diffusion d'informations et assure un échange instructif entre les législateurs et le public. Cependant, il peut arriver que des allégations non fondées ou injustes soient faites et répandues dans le public ou que des renseignements préjudiciables soient divulgués, sans que les personnes dont la réputation est atteinte aient aucun recours. Dans la plupart des cas, les enquêtes des comités parlementaires ont une utilité "politique". Que le comité agisse ou non dans un esprit partisan, son caractère unique et sa valeur tiennent à l'approche particulière aux parlementaires: ils ne sont ni juges, ni membres d'une commission royale d'enquête, ni intellectuels effectuant des recherches, mais des législateurs qui cherchent à connaître l'opinion publique. Un problème pourrait se poser: c'est de savoir comment préserver la souplesse des enquêtes politiques tout en garantissant des droits et une certaine forme de protection aux témoins, en particulier dans les cas où l'absence de contrôle des témoignages risque de porter atteinte à la réputation de quelqu'un, d'entraîner la divulgation de renseignements confidentiels ou de gêner le cours des procédures judiciaires sur des sujets connexes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

L'objet du présent document est d'étudier les questions relatives à la protection des témoins, aux règles concernant les témoignages et au rôle de conseiller pendant les audiences des comités parlementaires. Dans la première partie sont exposées les règles générales qui régissent ces éléments dans le cadre des audiences des comités de la Chambre des communes, et il est aussi fait appel au règlement du Parlement du Royaume-Uni. Dans la deuxième partie sont examinées les propositions de réforme et les règles en vigueur dans certaines assemblées législatives où des problèmes semblables se sont déjà posés. Il sera plus précisément question des études effectuées récemment en Ontario et au Québec. La dernière partie évalue ces approches et ces propositions à l'intention des comités de la Chambre des communes, en tenant compte de la multiplicité de leurs activités et de leur caractère fondamental d'organismes politiques d'enquête.

LES TÉMOINS ET LEUR DÉPOSITION DEVANT LES COMITÉS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

A. Lignes directrices: le droit et les usages parlementaires

1. Source des pouvoirs des comités

Le droit d'enquêter fait partie intégrante des "privilèges, immunités et pouvoirs" du Parlement mentionnés à l'article 18 de la Loi constitutionnelle et confirmés par l'article 4 de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes.(1) Le Parlement établit ses propres règles de procédure; certaines sont formulées dans le Règlement et dans les ordres sessionnels et spéciaux de la Chambre, d'autres sont fondées sur la jurisprudence et la tradition, ou sur l'interprétation et l'application des règles par le Parlement au cours des années.

Les enquêtes constituent un élément essentiel des fonctions législatives, financières et représentatives d'un parlement démocratique. Pour pouvoir s'acquitter efficacement de son rôle constitutionnel, celui-ci

---

(1) L'article 18 de la Loi constitutionnelle, les articles pertinents de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes et certains articles du Règlement sont reproduits pour référence à l'annexe I.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

doit être en mesure de recueillir toute une gamme d'informations concernant tous les sujets qui relèvent de sa compétence. Les enquêtes doivent normalement porter sur des domaines de compétence législative fédérale.(1)

Le comité est le principal moyen dont dispose le Parlement pour effectuer ses enquêtes. Il peut être considéré comme un prolongement du Sénat ou de la Chambre des communes (ou des deux dans le cas d'un comité mixte). Il tire son existence et son autorité de la législature qui l'a créé. Un ancien greffier de la Chambre des communes britannique, Sir Richard Barlas, cite trois principes généraux applicables aux comités de la Chambre des communes du Canada et de celle du Royaume-Uni:(2)

> 1) La Chambre ne peut déléguer plus de pouvoirs qu'elle n'en possède.
>
> 2) En droit parlementaire, seule la Chambre peut imposer des sanctions pénales, en particulier pour refus de comparaître, et elle ne peut déléguer ce pouvoir à un comité. (Ainsi, bien qu'un comité puisse dénoncer l'inconduite de témoins à la Chambre, il ne peut intervenir de lui-même en instituant des procédures s'appliquant au refus de comparaître.)
>
> 3) Un comité ne peut exercer son autorité que dans les domaines définis par la Chambre, c'est-à-dire dans les limites du mandat qu'elle lui a fixé.(3)

---

(1) Les limites imposées par le partage des compétences ne sont pas rigides et elles ne sont probablement pas exécutoires. Il importe de noter tout d'abord que le Parlement a le pouvoir de "faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada", et pour réaliser des objectifs plus précis. En outre, en ce qui concerne les enquêtes parlementaires (par opposition aux lois), c'est le Parlement lui-même qui en fixe et en applique les limites. Les rapports des comités peuvent faire appel à la coopération fédérale-provinciale ou même engager les provinces à agir.

(2) Royaume-Uni, Chambre des communes, Select Committee on Procedure (1977-1978), First Report, vol. 1, annexe C, mémoire de Sir Richard Barlas intitulé "Powers of Select Committees to Send for Persons, Papers and Records (PPR)", p. 16.

(3) En ce qui concerne les activités courantes d'un comité, cette contrainte est atténuée du fait que le comité a le pouvoir d'interpréter largement son propre mandat s'il le désire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

2. Pouvoirs des comités

Un comité peut enquêter sur tout sujet qui lui est renvoyé par la Chambre, notamment les lois ou leur teneur, les prévisions de dépenses, les sujets d'enquêtes spéciales, les ordres de renvoi permanents concernant l'examen des comptes publics, les règlements et textes réglementaires, les questions de privilège ou les affaires courantes de l'administration parlementaire. Le sujet d'une enquête est fixé par l'ordre de renvoi, mais le comité peut en faire une large interprétation.

Le Règlement de la Chambre définit certains aspects des pouvoirs des comités permanents; toutefois, la Chambre peut les redéfinir, les étendre, les modifier ou les restreindre. Le paragraphe 70(8) du Règlement précise les pouvoirs habituels des comités permanents:

> Les Comités permanents sont autorisés individuellement à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont renvoyées par la Chambre et à faire rapport à ce sujet à l'occasion. Sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement, ils sont autorisés à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes d'ajournement, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont ils peuvent ordonner l'impression, et à déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie de leurs pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre.

Il est à noter que seuls les pouvoirs de "faire étude et enquête" (sur toutes les questions qui sont déférées au comité) et de "faire rapport à ce sujet à l'occasion" ne sont pas explicitement limités. En outre, aux termes des nouveaux articles provisoires adoptés le 13 février 1986, les comités permanents sont autorisés à faire une étude et à présenter un rapport sur toutes les questions relatives au mandat, à l'administration et au fonctionnement des ministères. Ainsi, ils examineront les objectifs des programmes et des politiques de ces derniers ainsi que les plans de dépenses du gouvernement à moyen terme et à long terme.

Un comité est généralement autorisé "à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers". Le Parlement a le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pouvoir de citer des personnes à comparaître et de les y contraindre dans les limites de sa compétence ainsi que d'ordonner la production de documents. Un comité a des pouvoirs semblables en ce qui concerne la question qui lui a été renvoyée. Toutefois, il serait illégal de sa part de tenter d'exercer son pouvoir de convoquer des personnes et d'exiger la production de documents et dossiers en dehors des limites de sa compétence.

En pratique, on convoque rarement des témoins; on les invite à comparaître. Le Règlement prévoit qu'aucun comité de la Chambre ne peut convoquer un témoin à moins qu'un de ses membres n'ait préalablement déposé auprès du président un certificat attestant que le témoignage à recueillir de la sorte est, d'après lui, important. Dans la grande majorité des cas, les témoins sont invités à comparaître ou priés de le faire, et aucune évaluation de l'importance du témoignage n'a lieu.

Une personne qui comparaît devant un comité peut être tenue de témoigner sous serment, comme le prévoit la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes.(1) Le serment peut être exigé dans tous les types de délibérations de comités et de tout témoin (qu'il comparaisse volontairement ou qu'il ait été sommé de le faire).

Une personne qui comparaît devant un comité doit répondre à toutes les questions qui lui sont posées par les membres et doit produire les documents que requiert le comité. L'énoncé classique des devoirs des témoins qui comparaissent devant les comités parlementaires figure dans le traité d'Erskine May sur les usages parlementaires:

> Un témoin est tenu de répondre à toutes les questions que le comité juge bon de lui poser et il ne peut refuser de le faire pour le motif, par exemple, qu'il pourrait s'exposer à des poursuites au civil, qu'il a fait le serment de ne pas parler de la question au sujet de laquelle il est tenu de témoigner, ou que cette question lui a été communiquée à titre confidentiel, par exemple, lorsqu'il s'agit d'un avocat sommé de divulguer les secrets de son client; il ne peut non plus refuser parce que son avocat l'a avisé qu'il courait le risque de

---

(1) Les articles 27 à 30 traitent des serments et des déclarations solennelles. Les formules figurent dans l'annexe de la loi. Pour le texte de ces dispositions, voir l'annexe I du présent document.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> s'incriminer ou de s'exposer à des poursuites au civil ou que cela lui porterait préjudice en tant que défendeur dans une affaire en instance. Certains de ces motifs seraient toutefois suffisants devant un tribunal. Un témoin ne peut non plus refuser de produire des documents qu'il détient pour le motif que, bien qu'ils soient en sa possession, ils appartiennent à un client qui lui a donné ordre de ne pas les divulguer sans son autorisation expresse. Il peut toutefois demander que l'ensemble ou une partie de son témoignage ne soit pas publié.(1)

Les règles juridiques de la preuve ne s'appliquent pas aux délibérations des comités parlementaires, sauf en ce qui concerne l'exigence fondamentale selon laquelle les témoignages doivent se rapporter à l'enquête.

Un membre d'un comité peut s'opposer à une question posée à un témoin, et le nombre d'objections ne se limite pas à celles qui sont permises devant un tribunal, puisque les règles juridiques de la preuve ne s'appliquent pas. Un témoin peut aussi faire savoir au président qu'il n'est pas disposé à répondre à une question. Dans les deux cas, le comité étudiera la question et déterminera, compte tenu des circonstances, s'il faut enjoindre au témoin de répondre et si sa réponse doit être donnée au cours d'une audience publique ou à huis clos. L'obligation faite au témoin de répondre à toutes les questions n'a que des répercussions limitées, du fait que le témoin peut réclamer la protection de la Chambre au sujet des témoignages qu'il a à rendre et que ceux-ci ne peuvent être utilisés devant un tribunal, à moins qu'il ne renonce à ce privilège.(2)

Une personne qui a été citée à comparaître et qui s'y refuse ou cesse de comparaître ou de répondre aux questions ne peut être punie par le comité lui-même. Ce dernier doit en faire rapport à la Chambre pour obtenir réparation.

---

(1) Erskine May, Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 20e éd., Londres, Butterworths, 1983, p. 746-747.

(2) Arthur Beauchesne, Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada, 5e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1978, p. 203-204.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Pouvoir de la Chambre de sévir pour refus de comparaître

Le refus de comparaître ou de répondre aux questions peut constituer un outrage au Parlement. Beauchesne décrit ainsi la procédure que doit suivre un comité en pareil cas:

> a) Le témoin qui refuserait de comparaître sur assignation du président ou qui refuserait de répondre aux questions qu'on lui pose, pourra faire l'objet d'un rapport à la Chambre et de la délivrance immédiate d'un ordre de comparution à la barre de celle-ci ou au comité. S'il persiste dans son refus, on pourra délivrer un mandat d'amener au Sergent d'armes ou le tenir pour coupable d'atteinte aux privilèges et commis à la garde de celui-ci.
> b) La Chambre ne saurait se saisir du comportement d'un témoin au comité qu'après réception d'un rapport de celui-ci à ce sujet.(1)

Le rapport à la Chambre est autorisé par une résolution du comité, dans laquelle celui-ci explique les circonstances qui entourent le refus d'acquiescer à l'ordre qu'il a donné et recommande que la Chambre elle-même ordonne au témoin de comparaître, ou de répondre à toutes les questions qui lui seront posées, s'il a déjà comparu mais refusait de répondre à certaines d'entre elles.

Quand la Chambre est avisée qu'un témoin refuse de comparaître ou de témoigner, elle peut lui ordonner de le faire et de répondre à toutes les questions qui lui seront posées par les membres. Elle peut aussi lui ordonner de comparaître à la barre de la Chambre. Cette procédure n'a pas été employée depuis 1913. Si le témoin refuse toujours d'obtempérer, il peut être déclaré coupable d'outrage à la Chambre et réprimandé ou envoyé en prison. Dans le premier cas, ce n'est qu'une peine légère, mais dans le second, c'est un moyen radical qui n'a été utilisé qu'une fois en plus de cent ans d'histoire parlementaire.

Toute désobéissance aux règles ou aux ordres de la Chambre ou de l'un de ses comités, par exemple le refus de comparaître, de répondre à des questions ou de produire des documents, ou encore la production de faux témoignages devant un comité, peut être considérée comme un outrage au

---

(1) Ibid., p. 205.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parlement. Par ailleurs, les pouvoirs de la Chambre protègent les témoins: quiconque intervient auprès d'un témoin pour chercher à l'empêcher de comparaître ou pour l'encourager à cacher quelque chose ou à rendre un faux témoignage commet un abus de privilège et peut être puni par la Chambre.

Ce problème du pouvoir qu'ont les comités d'obliger un témoin à comparaître préoccupait particulièrement le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, qui, dans son rapport final, a déclaré que le bon fonctionnement du système des comités dépendait de la coopération des témoins, notamment de ceux des ministères.(1)

4. Protection des témoins

a. Privilège parlementaire

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, une personne qui témoigne devant un comité parlementaire peut être tenue de répondre à toute question concernant l'enquête du comité, même si sa réponse l'incrimine, porte atteinte à sa réputation, à ses intérêts commerciaux ou à ceux d'autrui, ou si elle divulgue des renseignements obtenus à titre confidentiel. Lorsqu'il dévoile de telles informations, le témoin jouit de la protection de la Chambre; le privilège parlementaire de la liberté de parole, qui trouve sa source dans le Bill of Rights de 1688, est en effet étendu aux personnes appelées à témoigner au cours de délibérations parlementaires. Maingot décrit comme suit cette protection:

> Le Bill of Rights de 1688 ne s'applique pas exclusivement aux parlementaires. La protection qui leur est accordée l'est également à d'autres personnes dans les mêmes circonstances. Les témoins, les pétitionnaires, les avocats et tous ceux dont la Chambre estime avoir besoin pour la conduite de ses travaux sont protégés par "la règle du Parlement selon laquelle aucun témoignage recueilli dans une Chambre ne peut être invoqué ailleurs contre son auteur sans la permission de cette Chambre".(2)

---

(1) Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Rapport, juin 1985, p. 21.

(2) Maingot, Parliamentary Privilege in Canada, Toronto, Butterworths, 1982, p. 32, citant Bourget, 4e éd., p. 94.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il est clair d'après ce passage que la protection n'est pas une garantie, ni un droit du témoin. C'est un privilège ou une immunité que la Chambre accorde et qu'elle peut retirer. Elle a déjà permis qu'on cite les témoignages de députés et d'autres personnes au cours de procès au civil et au criminel.(1) Un témoin peut également être poursuivi pour parjure relativement à un témoignage déposé au cours des délibérations du Parlement.(2) La production d'un faux témoignage et le refus de comparaître ou de témoigner constituent également des atteintes au privilège parlementaire que la procédure décrite ci-dessus permet de punir en tant qu'outrages au Parlement.

En cas de retrait du privilège, Maingot fait remarquer que, même si cela se produit, le tribunal n'est pas tenu de retenir le témoignage et qu'il peut appliquer les règles de la preuve et l'interprétation juridique plutôt que l'interprétation parlementaire du privilège.(3)

b. Charte canadienne des droits et libertés

En ce qui concerne les témoignages produits devant un comité parlementaire et utilisés au cours de poursuites ultérieures au criminel, il semble que les témoins soient davantage protégés par l'article 13 de la Charte, qui dit:

> Chacun a droit à ce qu'aucun témoignage incriminant qu'il donne ne soit utilisé pour l'incriminer dans d'autres procédures, sauf lors de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.

Dans la version anglaise, l'expression "in any proceedings" est peut-être assez vaste pour englober les audiences des comités parlementaires.(4) La protection ne s'applique qu'à un "témoignage incriminant"

---

(1) Ibid, p. 33 et 125.

(2) Voir l'article 31 de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, S.R.C. 1970, c. S-8, ainsi que le Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34, modifié, art. 107, 120 et 124.

(3) Maingot, p. 125.

(4) Voir Peter Hogg, Constitutional Law of Canada, 2e éd., Toronto, Carswell, 1985, p. 783.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

utilisé pour "incriminer" le témoin, c'est-à-dire aux témoignages qui pourraient le rendre passible de poursuites au criminel. Aucune protection n'est offerte en ce qui concerne les poursuites au civil. Tous les droits inscrits dans la Charte ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

c. Pouvoir discrétionnaire du comité

A tous autres égards, les témoins sont assujettis au pouvoir discrétionnaire du comité, compte tenu de la procédure et des usages du Parlement. Dans le cadre de son mandat, le comité a un pouvoir illimité. Il appartient au président de maintenir l'ordre et de trancher toutes les questions qui se rapportent à l'ordre ou à la procédure. Les questions des membres peuvent porter sur n'importe quoi, du moment qu'elles se rapportent au sujet à l'étude. C'est également au comité qu'il revient de déterminer ce qu'englobe son ordre de renvoi ainsi que sa portée. Un comité n'est pas tenu d'adhérer aux règles de la preuve en usage dans les tribunaux, comme celle de l'irrecevabilité de la preuve par ouï-dire.

Ses membres peuvent s'opposer à certaines questions ou méthodes d'interrogation, et c'est au président qu'il revient de trancher. Une disposition semblable s'applique lorsque le témoin a des réserves au sujet de certaines questions.

Le rôle du conseiller juridique est laissé à l'entière discrétion des comités. Les témoins n'ont pas le droit de se faire accompagner d'un avocat pour assister à la séance, mais les comités les y autorisent habituellement pour qu'ils puissent se faire conseiller. Les avocats participent rarement aux délibérations. Ils ne peuvent s'opposer à des questions au nom de leurs clients ni interroger ou contre-interroger des témoins.

Les comités peuvent employer du personnel qui les aide dans leurs travaux; parfois, ils requièrent les services d'un conseiller juridique, généralement pour définir le fond des questions à l'étude et les types de preuves requis. Le Comité permanent des privilèges et élections a déjà demandé au légiste et conseiller parlementaire de le conseiller au sujet de questions de privilège et de son ordre de renvoi dans certaines circonstances.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lorsqu'un témoin est prié de répondre à des questions incriminantes ou de révéler des renseignements confidentiels, le comité peut entendre son témoignage à huis clos. C'est un moyen très simple de protéger les témoins, mais la plupart des comités de la Chambre des communes préfèrent entendre les témoignages en public, autant que faire se peut, puisque leurs délibérations sont habituellement des enquêtes publiques destinées à élargir plutôt qu'à restreindre la diffusion de l'information.

EXPÉRIENCE DANS D'AUTRES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

A. Ontario

Ces dernières années, plusieurs études importantes sur la protection des témoins comparaissant devant les comités de l'Assemblée législative ont été entreprises en Ontario. Dans la présente section, nous parlerons d'abord du Report on Witnesses déposé en 1980 par le Comité permanent de la procédure de l'Assemblée législative de l'Ontario.(1) Nous traiterons ensuite d'une étude technique approfondie de la Commission de réforme du droit de cette province, intitulée Report on Witnesses before Legislative Committees (1981),(2) entreprise à la suite des recommandations du rapport de 1980 du Comité permanent de la procédure; nous terminerons en abordant la réponse que le Comité y a faite en 1982.(3) Les idées présentées dans ces documents sont intéressantes parce qu'elles émanent d'une assemblée qui est sous le régime de la common law et qui obéit bien souvent aux mêmes influences que le Parlement fédéral. Ces rapports complètent les observations du groupe de travail du Québec que nous examinerons à la section suivante.

---

(1) Ontario, Assemblée législative, Comité permanent de la procédure, Report on Witnesses Before Committees, 4e session, 31e législature, 1980, 24 pages, (ci-après appelé Report on Witnesses).

(2) Commission de réforme du droit de l'Ontario, Report on Witnesses Before Legislative Committees, Toronto, ministère du Procureur général, 1981 (ci-après appelé Rapport de la CRDO),

(3) Ontario, Assemblée législative, Comité permanent de la procédure, Report on Standing Orders and Procedures (No. 1), 2e session, 32e législature, 9 décembre 1982, 54 pages.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Le Report on Witnesses du Comité permanent de la procédure (1980)

Le Comité permanent de la procédure remarque dans son rapport que les conditions dans lesquelles les témoins comparaissent devant les comités laissent à désirer et appellent des modifications à la loi ainsi qu'une révision du Règlement de l'Assemblée législative de la province. Il énonce plusieurs principes fondamentaux importants pour les témoins convoqués devant les comités législatifs, mais il laisse le soin de traiter des questions de forme à la Commission de réforme du droit, qu'il charge de faire un examen approfondi, autorisé et indépendant de la loi et d'y proposer des modifications. Comme les principes fondamentaux auxquels doit obéir un comité législatif sont importants dans tout examen des travaux des comités parlementaires, nous en donnons ici un résumé.(1)

Le comité note qu'à l'heure actuelle, les comités entendent beaucoup plus de témoins qu'auparavant. Il s'agit entre autres d'experts, de fonctionnaires, de groupes d'intérêts et de particuliers exprimant leurs opinions. On connaît peu ou mal les règles qui jouent dans les comités, surtout en ce qui concerne la protection, les privilèges et les obligations des témoins. Par exemple, il semble que leur statut varie selon leur poste ou leurs fonctions. Ils ne semblent pas avoir les mêmes droits ni jouir de la même protection selon qu'ils sont experts, fonctionnaires ou membres du grand public, selon qu'ils ont été convoqués ou qu'ils témoignent de leur propre initiative, ou suivant qu'ils prêtent ou non serment.

Il est d'autant plus difficile de faire observer le décorum que:

> Dans la plupart des audiences publiques, les témoins ne sont pas choisis à l'avance, si bien que les membres du comité n'ont souvent pas la moindre idée des réponses qu'ils recevront, ce qui ne leur laisse qu'une faible marge de contrôle sur les déclarations faites devant eux. En général, le président ne sait pas comment couper court aux remarques déplacées des témoins et n'a nulle envie de le faire, sauf dans des cas extrêmes.(2)

---

(1) Ce passage résume les pages 3 à 24 du Report on Witnesses.

(2) Report on Witnesses, p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le comité estime que dans tout débat sur les droits, les obligations et la protection des témoins, trois principes fondamentaux devraient être jugés indispensables: l'équité, la clarté et le sentiment du caractère unique des comités parlementaires en tant qu'institution:

a. L'équité doit prévaloir: le comité doit se montrer équitable envers les témoins, en veillant à ce qu'ils comprennent parfaitement le déroulement des travaux. Il doit aussi se montrer équitable envers les personnes dont les témoins sont susceptibles de parler.

b. La clarté: il est essentiel que tous les intéressés connaissent parfaitement les droits et obligations des témoins ainsi que la protection qui leur est accordée. La prédominance abusive des traditions non écrites engendre l'ambiguïté et la confusion.

c. Le caractère unique des comités en tant qu'institution: les comités sont des commissions d'enquête politiques instituées à l'intention des membres de l'Assemblée législative. Bien qu'ils enquêtent parfois sur des irrégularités présumées et que leurs délibérations prennent alors la tournure d'un procès, ces investigations diffèrent fondamentalement des enquêtes judiciaires, et il faut en tenir compte. L'usage actuel est trop souple, mais si les règles, les formalités et les questions de procédure étaient rendues plus rigides, les travaux de la plupart des comités en souffriraient, ce qu'il faut éviter. Il importe également d'empêcher les débats contradictoires. La procédure relative aux témoignages doit être revue et précisée, en évitant que les formalités n'étouffent les comités, n'intimident les témoins et n'empêchent l'échange d'informations et d'opinions.(1)

Le comité examine également dans son rapport les privilèges des témoins et cherche à préciser certains points juridiques et constitutionnels concernant les témoignages rendus devant les comités parlementaires, comme les limites imposées à l'utilisation de témoignages entendus dans d'autres délibérations, la nécessité de protéger les témoins tout en les empêchant d'abuser de leurs privilèges, l'effet de la prestation de serment et divers moyens de protéger les tiers. Les membres du comité n'ont pas réussi à s'entendre sur ces divers points, mais ils ont souscrit aux principes énoncés dans le rapport de 1972 du Procureur général et

---

(1) Ibid., p. 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Solliciteur général de l'Australie,(1) qui insiste sur l'obligation qu'ont les comités d'user sagement de leur pouvoir discrétionnaire pour faire preuve de souplesse et protéger les témoins tout en assurant la bonne marche des travaux.(2)

Le Comité permanent de la procédure recommande le maintien de la pratique actuelle qui consiste à n'entendre les témoins à huis clos que dans des circonstances absolument extraordinaires et à conserver aux comités le pouvoir de contrôler le rôle des avocats. En d'autres termes, les témoins peuvent se faire accompagner d'un avocat, mais ne devraient pas y être obligés; toute décision quant au rôle de l'avocat devrait être laissée à la discrétion des comités; en général, l'avocat ne devrait pas être autorisé à intervenir ou à contre-interroger les témoins, mais ce genre de participation pouvant être indiqué dans des circonstances exceptionnelles, il ne serait donc pas à proscrire.(3) Le comité souligne qu'à son avis, les fonctionnaires ne jouissent d'aucun statut spécial en tant que témoins, sauf lorsqu'il est question du privilège de la Couronne, mais il demande à la Commission de réforme du droit d'éclaircir ce point.

Le comité conclut son rapport par la déclaration suivante sur le rôle des présidents des comités:

> Enfin, le Comité ne saurait trop insister sur la responsabilité qu'ont les présidents des comités de protéger les témoins et ceux dont ils peuvent parler dans leurs témoignages. Notre propos n'est pas de leur dicter la façon de diriger leurs comités, mais nous estimons essentiel qu'ils soient conscients des pièges et de l'incertitude qui entourent la question des témoins et qu'ils connaissent parfaitement les dispositions de la Loi sur l'Assemblée législative et des lois fédérales et provinciales sur la preuve qui s'appliquent à eux. [...] Les présidents doivent être disposés à leur expliquer leurs droits et leurs obligations, à intervenir pour les soustraire à un interrogatoire injuste et à les empêcher de tenir des propos désobligeants à l'égard de tiers. La justesse de

---

(1) Australie, Parlement, Parliamentary Committees: Powers Over and Protection Afforded to Witnesses, document parlementaire n° 168, 1972, (ci-après appelé Rapport australien).

(2) Report on Witnesses, p. 13.

(3) Ibid., p. 14 et 15.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> leur jugement est l'une des meilleures garanties dont prissent jouir aussi bien les témoins que les tiers dont ils font mention dans leurs témoignages.(1)

Le comité soumet ensuite une série de questions au sujet des témoins à la Commission de réforme du droit de l'Ontario, dont les conclusions figurent dans un rapport publié en 1981.

2. Commission de réforme du droit de l'Ontario: Report on Witnesses Before Legislative Committees (1981)

Les deux principaux chapitres du rapport traitent des pouvoirs des comités législatifs ainsi que des droits et de la protection des témoins.

a. Pouvoirs des comités

Les pouvoirs des comités de l'Assemblée législative de l'Ontario ont ceci de commun avec ceux des comités de la Chambre des communes qu'ils sont en partie définis par la loi(2) et en partie déterminés par les précédents et la tradition parlementaires. L'Assemblée peut citer des témoins à comparaître et exiger la production de documents et de tout ce qui est nécessaire à une enquête.(3) Le Président de l'Assemblée peut assigner quelqu'un à comparaître.(4) L'Assemblée peut considérer le refus d'obtempérer à un mandat de comparution ou de coopérer avec un comité comme une atteinte à ses privilèges ou comme un outrage, tous deux punissables d'une peine de prison.(5) Un comité peut interroger des témoins sous serment et, par conséquent, un faux témoignage fait "avec l'intention d'induire en erreur"(6) constitue un parjure et est punissable au même titre qu'un outrage.

---

(1) Ibid, p. 18-19.

(2) Loi sur l'Assemblée législative, R.S.O. 1980, c. 235.

(3) Loi sur l'Assemblée législative, par. 35(1).

(4) Rapport de la CRDO, p. 15.

(5) Ibid., p. 15.

(6) Ibid., p. 16.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Après avoir examiné la règle de droit relative à la classification des témoins (selon qu'ils témoignent de leur propre initiative ou qu'ils ont été convoqués, ou encore qu'ils ont ou non prêté serment), la Commission conclut que:

> en droit, les témoins qui comparaissent devant les comités législatifs n'ont pas d'obligations ou de droits différents suivant qu'ils comparaissent de leur plein gré, à la demande d'un comité ou en vertu d'un mandat du Président.(1)

Bien que dans la réalité les circonstances ne soient pas les mêmes, les témoins assignés à comparaître ne devraient pas être singularisés pour autant.

> La Commission est fermement convaincue qu'en ce qui concerne les circonstances de la comparution, les droits et obligations juridiques de tous les témoins appelés devant les comités législatifs sont et doivent demeurer identiques.(2)

En ce qui concerne l'assermentation et la déclaration solennelle, la Commission recommande de n'apporter aucune modification importante à la pratique actuelle, qui consiste à y avoir peu recours en Ontario. Il appartiendrait toujours au comité d'en imposer l'usage, compte tenu de toutes les circonstances, y compris de la nature de l'enquête.(3) L'utilisation plus fréquente de l'assermentation pourrait encourager les témoins à dire la vérité, mais elle risquerait aussi de les détourner de comparaître pour faire connaître leurs points de vue. A l'Assemblée législative de l'Ontario comme au Parlement, un faux témoignage peut constituer un outrage, que le témoin ait ou non été assermenté. La Commission s'oppose également à ce que les délibérations des comités soient classées sous les rubriques "administration" et "enquête"(4) et à ce

---

(1) Ibid., p. 15.

(2) Ibid.

(3) Ibid., p. 19.

(4) Voir plus loin les propositions contraires du Québec à ce sujet, p. 32-35.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qu'on applique des règles différentes à l'assermentation des témoins dans l'un et l'autre cas. Elle souligne qu'il serait très difficile de trouver une définition pratique satisfaisante du type de délibérations qui requerrait l'assermentation. En outre, des délibérations ordinaires pourraient devenir des enquêtes ou faire intervenir des questions touchant les droits, la réputation ou la conduite de particuliers ou d'organismes.(1) La Commission de réforme du droit recommande de s'en tenir à la pratique actuelle, pourvu que "lorsque les droits, la réputation ou la rectitude de la conduite d'une personne sont ou peuvent être en cause", le témoin soit assermenté. Le comité ne devrait pas établir de distinction entre un témoin qui comparaît de son plein gré et celui qui le fait sous la contrainte pour décider s'il doit être assermenté. La Commission recommande également de remplacer l'assermentation et la déclaration solennelle actuellement en usage par une nouvelle forme de déclaration,(2) toute violation devant être considérée comme un parjure, comme c'est déjà le cas présentement.

Au sujet du pouvoir pratiquement illimité des comités parlementaires de convoquer des témoins pour répondre à des questions et produire des documents, la Commission de réforme du droit entérine le commentaire d'Erskine May cité plus haut.(3) Malgré l'étendue de ces pouvoirs, elle rejette expressément la proposition selon laquelle un témoin devrait avoir le droit de refuser de répondre à des questions pour ne pas s'incriminer, et elle cite à l'appui les conclusions du Rapport australien:

> L'auto-incrimination n'a jamais été considérée comme une limitie au témoignage qu'une personne peut être tenue de porter devant un comité parlementaire.

---

(1) Cette tournure imprévisible des délibérations des comités parlementaires est fréquente.

(2) La Commission recommande la formule d'assermentation proposée dans son Report on the Law of Evidence de 1976, et qui est la suivante: "Je déclare solennellement que je dirai la vérité, toute la vérité et rien que la vérité, sachant que c'est une infraction grave de faire un faux témoignage avec l'intention d'induire en erreur [le comité]".

(3) Voir p. 6-7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Évidemment, dans certains cas, si un témoin s'opposait à répondre pour ce motif, ses objections pourraient être admises lorsque le comité jugerait que la déposition n'est pas essentielle à la poursuite de son enquête. Mais dans le cas contraire, elles seraient rejetées. Compte tenu de la nature et du but des enquêtes parlementaires, nous pensons que ce serait inutilement restreindre la poursuite de ce but que de donner légalement à un témoin le droit de refuser de témoigner par crainte de s'incriminer. Ce droit serait sans aucun doute invoqué pour limiter l'enquête et pourrait, dans certains cas, empêcher le comité de vérifier les faits, lorsqu'il s'agirait manifestement de questions d'intérêt public.(1)

La Commission de réforme du droit se penche ensuite sur la situation des fonctionnaires et des ministres appelés à témoigner et sur les informations qu'ils peuvent être contraints de divulguer.

Du strict point de vue du droit, les fonctionnaires et les ministres sont dans la même situation que tous les autres témoins: ils peuvent théoriquement être contraints par l'Assemblée législative de témoigner sur un sujet, de répondre aux questions ou de produire des documents. Il n'existe aucune garantie légale d'immunité contre le large pouvoir qu'a le Parlement d'exiger des informations, et, partant, aucun statut spécial. En pratique, les comités sont des tribunes politiques et ils ne fonctionnent pas sur la base des droits légaux. Ils interrogent les ministres et les fonctionnaires de manière à respecter la responsabilité ministérielle ainsi que l'impartialité et l'anonymat de la fonction publique, conformément aux conventions et aux traditions du gouvernement parlementaire.

La question des informations que les témoins peuvent être contraints de divulguer se rattache à la doctrine complexe du privilège de la Couronne.(2) Il y a lieu de citer ici les conclusions générales de

---

(1) Rapport australien, p. 80, sous-alinéa 232 j)(i). L'utilisation limitée des témoignages, les audiences à huis clos et la non-publication des dépositions constituent autant de moyens de protection des témoins.

(2) L'interaction des doctrines juridiques et de la tradition parlementaire, l'existence de lois sur la liberté de l'information (notamment, au fédéral, la Loi sur l'accès à l'information) et les directives à l'intention des fonctionnaires compliquent beaucoup, en droit et en pratique, la communication d'informations gouvernementales aux comités

(suite à la page suivante)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la Commission de réforme du droit. La Commission estime que les controverses concernant la présentation d'informations constituent un point critique de notre système gouvernemental, celui où la nécessité dans laquelle se trouve le gouvernement d'empêcher la communication de renseignements afin d'assurer son propre fonctionnement vient se heurter à la suprématie du Parlement. Elle s'oppose à ce qu'une autorité décisionnaire de l'extérieur puisse obliger des fonctionnaires à comparaître et forcer le gouvernement à communiquer des renseignements, et elle est contre toute forme d'exemption légale. Elle propose plutôt de conserver le système actuel en vertu duquel les différends sont réglés par compromis politique, l'Assemblée législative ayant pouvoir décisionnel dans les cas difficiles.(1)

La Commission de réforme du droit de l'Ontario examine également les sanctions qui pourraient être imposées pour refus de comparaître ou de coopérer en étudiant les questions suivantes: quel organisme devrait imposer des sanctions (l'Assemblée législative, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ou les tribunaux)? Quelle conduite devrait être considérée comme outrage à l'Assemblée? Quelle devrait être la nature des sanctions? (A l'heure actuelle, la seule peine possible est l'emprisonnement.)

La Commission souligne que le droit du Parlement de punir pour outrage est considéré par certains comme "la pierre angulaire du privilège parlementaire", essentielle au fonctionnement du Parlement, tandis que d'autres y voient un mécanisme inadéquat qui fait des parlementaires les juges de leur propre cause. Les tenants de ce dernier point de vue voudraient que les décisions en matière d'outrage et les peines à imposer relèvent des tribunaux, comme c'est le cas aux États-Unis.

(suite)

législatifs. Pour une étude des usages en Grande-Bretagne et en Australie, voir Hugh Finsten, The Power of Parliamentary Committees in Britain and Australia to Send for Government Documents, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 8 juillet 1980.

(1) Rapport de la CRDO, p. 44-45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tout en reconnaissant la lourdeur du système actuel et sa "saveur politique", la Commission recommande de maintenir la compétence traditionnelle de l'Assemblée à cet égard. Le refus de coopérer avec un comité constitue un outrage à l'Assemblée et doit être puni par elle.

> L'Assemblée est la mieux placée pour évaluer le bien-fondé des objections présentées par un témoin ainsi que la nature et la gravité de l'infraction, compte tenu de l'objet des délibérations. En déterminant la ligne de conduite à adopter, elle devra légitimement décider non seulement si, en droit, il y a eu outrage, mais également s'il y a lieu qu'elle poursuive l'affaire et qu'elle exerce sa compétence en matière pénale, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes. Elle pourra ainsi prendre une décision adaptée à chaque cas, sans trop insister sur les seuls aspects juridiques de la conduite du témoin. Nous estimons que la souplesse de ce système justifie son maintien.
>
> Nous ne voulons pas dire, évidemment, qu'aucune des garanties inhérentes aux procédures judiciaires ne devrait être appliquée aux procédures pour outrage à l'Assemblée. Celle-ci devrait veiller scrupuleusement à ce que toutes les personnes qui comparaissent devant elle soient entendues de façon équitable, qu'elles aient le droit d'être représentées par un avocat et qu'elles puissent raisonnablement se défendre. Toutefois, nous pensons que les droits des personnes présumées coupables d'outrage à l'Assemblée peuvent être protégés adéquatement par l'Assemblée elle-même et en son sein, sans nécessairement qu'il faille aller en justice.(1)

En Ontario, la Loi sur l'Assemblée législative énumère les catégories de comportements qui peuvent être considérées comme outrage. Les témoins des comités se rendent coupables de cette infraction dans les cas suivants: corruption d'un parlementaire relativement à des questions dont un comité est saisi, subornation d'un témoin, faux témoignage ou refus de témoigner, désobéissance à une assignation à comparaître émanant du Président, et production intentionnelle d'un document contrefait ou faux.(2) La Commission de réforme du droit de l'Ontario recommande d'y

---

(1) Rapport de la CRDO, p. 50-51.

(2) Ibid., p. 51.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ajouter les infractions suivantes: s'échapper après avoir été appréhendé en vertu d'un mandat du Président; essayer sciemment de dissuader ou d'empêcher quelqu'un d'obéir à un mandat du Président lui ordonnant de comparaître devant un comité; se livrer à des voies de fait à l'endroit d'un témoin ou lui causer des blessures. La Commission recommande également de prévoir l'imposition d'une amende(1) et de maintenir la peine d'emprisonnement actuelle, l'Assemblée devant avoir le pouvoir de modifier, de suspendre ou d'annuler une peine.

Quant au mandat de comparution émis par le Président, la Commission recommande le maintien de l'usage actuel qui permet à un comité d'obtenir ce mandat en s'adressant directement au Président, sans avoir à soumettre au préalable la question à l'Assemblée. Si le Président rejette la requête, le comité devrait pouvoir en appeler à l'Assemblée législative.

b. Droits et protection des témoins

Dans son étude des droits et de la protection des témoins, la Commission de réforme du droit examine les aspects suivants: la procédure préliminaire, le droit d'être accompagné d'un avocat, et la protection des témoins et des tiers (y compris la tenue de délibérations à huis clos, la non-publication des témoignages ayant un caractère délicat et l'utilisation de la déposition d'un témoin dans des procès ultérieurs au civil et au criminel).

1) Procédure préliminaire

Vu le manque général de connaissances sur les délibérations des comités, la Commission recommande qu'on renseigne les témoins sur leurs droits et leurs responsabilités (y compris les peines qu'ils pourraient encourir s'ils ne coopèrent pas) non seulement quand on les convoque, mais aussi pendant qu'ils comparaissent. Des règles pourraient être énoncées officiellement dans le Règlement ainsi que dans une brochure explicative détaillée, relativement à des questions comme la procédure des comités, les méthodes et pouvoirs relatifs à l'interrogatoire des témoins, la prestation

---

(1) Cette mesure a été recommandée à la Chambre des communes par le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de serment, les devoirs des témoins, la possibilité de poursuites pour outrage ou parjure, l'existence des séances à huis clos et le rôle de l'avocat. On pourrait aussi faciliter la tâche des témoins sur le point de comparaître en leur remettant un court document qu'ils liraient à l'audience même et qui passerait brièvement en revue toutes ces questions. Suivant le cas, on pourrait y ajouter des renseignements particuliers sur l'objet de l'enquête menée par le comité.(1)

2) Droit d'être accompagné d'un avocat et rôle de ce dernier

Après avoir examiné l'usage concernant le rôle de l'avocat dans diverses assemblées législatives, la Commission fait les observations suivantes. Dans toutes les assemblées qu'elle a examinées (Canada, Royaume-Uni, Australie et États-Unis), le soin de décider si les services d'un avocat peuvent être retenus et de déterminer le rôle de ce dernier est laissé à la discrétion du comité. Le recours à un homme de loi est rarement justifié, mais les comités permettent toujours aux témoins de se faire accompagner d'un avocat qui, dans la plupart des cas, ne peut que les conseiller. A l'occasion, l'avocat a été autorisé à participer davantage au débat, si son client se voyait accusé d'inconduite. D'après certains, les déclarations sur le droit aux services d'un avocat pourraient paraître intimidantes à d'éventuels témoins.

La Commission recommande que le droit d'être assisté d'un avocat lorsqu'un témoin comparaît devant un comité législatif soit confirmé par une loi et que l'avocat ait le droit de conseiller son client en tout temps, même lorsque ce dernier est en train de témoigner.(2) Elle recommande aussi que "lorsque les droits d'un témoin sont ou peuvent être menacés ou lorsque sa réputation est ou peut être en jeu, l'avocat soit autorisé à mener un interrogatoire, à plaider en faveur de son client et à contre-interroger d'autres témoins". Ainsi, l'avocat devrait avoir le droit de participer activement aux délibérations, et ce, en fonction des circonstances de l'espèce et non de la classification des types de délibérations. Son rôle devrait être une question de procédure dont il

---

(1) Rapport de la CRDO, p. 58-61.

(2) Il est à noter que le Comité permanent de la procédure a recommandé que le rôle de l'avocat reste une question qui relève de la discrétion du comité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

serait fait état dans la brochure explicative et non dans une loi, qui risquerait de réduire inutilement la souplesse nécessaire.(1)

3) Protection des témoins et des tiers

A cet égard, la Commission de réforme du droit de l'Ontario reconnaît clairement les problèmes qui se posent:

> Le risque de préjudice, d'une part, pour un témoin ou un tiers à la suite d'observations incriminantes, peu judicieuses ou diffamatoires de la part du témoin et, d'autre part, pour la fonction publique, la province ou le pays par suite de la divulgation de documents officiels délicats ou confidentiels, représente un problème chronique dans les délibérations des comités législatifs. En un sens, ce problème est propre à ceux-ci, car l'Assemblée a le pouvoir illimité d'exiger que les témoins répondent aux questions des comités ou produisent des documents, et les règles de la preuve utilisées en justice sont inapplicables; il s'ensuit souvent qu'il est plus difficile de contrôler officiellement ce qui peut être demandé ou dit au cours d'une audience de comité. Cette approche moins structurée de la production des témoignages contraste sensiblement avec les formalités applicables dans les tribunaux, où l'on invoque de strictes règles de la preuve, par exemple en ce qui concerne la déposition sur la foi d'autrui. [...]
>
> La Commission reconnaît que son point de vue selon lequel les témoins devraient être tenus de répondre à toutes les questions posées avec insistance par les comités législatifs et l'Assemblée - point de vue qui cadre avec la législation actuelle et avec le rôle généralement assigné à ces comités en régime parlementaire - limite nécessairement un peu la possibilité de résoudre le problème auquel il est fait allusion dans ce chapitre du rapport. Tant que les comités, appuyés par l'Assemblée, ont le pouvoir pratiquement illimité de chercher à obtenir des renseignements et tant que les règles de la preuve demeurent inapplicables, les déclarations faites par des témoins devant un comité feront

---

(1) Rapport de la CRDO, p. 68-69.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> toujours courir un risque aux tierces parties. Toutefois, nous estimons que le problème que pose la production de témoignages au cours d'une audience d'un comité législatif peut être atténué jusqu'à un certain point.(1)

La Commission envisage d'obliger les témoins à présenter un exposé écrit du témoignage qu'ils entendent produire, mais elle écarte finalement cette idée, pour le motif que cela pourrait décourager la participation. Il pourrait aussi en découler un système trop lourd et une procédure inapplicable, ce qui nuirait à la souplesse des comités.

Elle examine ensuite la question des délibérations à huis clos et de la non-publication des témoignages. A cet égard, elle continue d'appuyer une formule souple, caractérisée par le bon sens et ne comportant qu'un minimum de règles fixes. De façon générale, la pratique qui consiste à tenir des audiences publiques devrait être encouragée et poursuivie. Toutefois, deux recommandations sont faites à propos des cas où l'on sait ou prévoit que les témoignages pourraient avoir tendance à incriminer le témoin, à porter atteinte à la réputation, au caractère ou à la conduite de ce dernier ou d'une autre partie, ou à toucher un sujet délicat, confidentiel ou secret, ou encore dans les cas où le comité est d'avis, pour une raison ou pour une autre, qu'il vaut mieux tenir une audience à huis clos dans l'intérêt public. La première recommandation est générale.

> Nous recommandons qu'à la demande d'un témoin, un comité puisse déclarer le huis clos dans les types de situations qui viennent d'être décrits. Un témoin devrait pouvoir justifier sa demande au cours d'une séance privée, car, comme le fait à juste titre remarquer le Rapport australien, "il pourrait lui être difficile de formuler sa demande au cours d'une audience publique sans révéler la nature de son témoignage et donc le préjudice qu'il subirait".(2)

La deuxième recommandation concerne les cas où un comité législatif traite d'une affaire en instance au civil ou au criminel et où il

---

(1) Ibid., p. 70-72.

(2) Ibid., p. 76 (nous soulignons).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tient à convoquer des témoins qui sont parties à ces poursuites judiciaires. Le procès risquerait d'être entravé par la publicité faite autour des témoignages de tous ordres entendus par le comité. Toutefois, la Commission rejette la possibilité de suspendre alors les délibérations, car le retard qui s'ensuivrait pourrait être tel qu'il empêcherait le comité de poursuivre sérieusement son étude.(1) Ainsi, la Commission recommande que:

> Lorsque les délibérations d'un comité législatif concernent une affaire en instance au civil ou au criminel, ces délibérations se tiennent à huis clos, à moins que l'Assemblée législative n'en décide autrement.
>
> Il faut en effet supposer que si une affaire est en instance devant les tribunaux, la tenue d'une audience publique par un comité législatif portera vraisemblablement préjudice aux parties concernées. En conséquence, nous estimons que la règle de la présomption en faveur des audiences publiques ne doit pas alors prévaloir. Mais il y a des cas où la tenue d'une audience à huis clos ne servirait pas mieux l'intérêt public. La Commission est d'avis qu'il faut ici, comme ailleurs, éviter toute rigidité excessive. Elle autoriserait donc la tenue d'une audience publique lorsque l'Assemblée, ultime défenseur de l'intérêt public, jugerait qu'il y a lieu de le faire.(2)

Un autre moyen de protection consisterait à ne pas publier la totalité ou une partie d'un témoignage écrit ou verbal. On peut y avoir recours lorsqu'on fait valoir le privilège de la Couronne ou s'il y a risque d'atteinte à la réputation. Il peut servir de règle de suivi applicable au problème des affaires en instance devant les tribunaux. Les témoignages déposés au cours d'une séance à huis clos et concernant une telle affaire ne devraient être publiés qu'une fois toute action en justice terminée, y compris les appels. En guise de conclusion générale, la Commission recommande à cet égard que, "sur demande d'un témoin ou sur motion d'un comité, ce dernier devrait être autorisé à ordonner que la totalité ou une partie des témoignages ne soient pas publiés".(3) Le témoin ne devrait

---

(1) Ibid., p. 77.

(2) Ibid., p. 78-79.

(3) Ibid., p. 80.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pas avoir le droit d'exiger la non-publication de ses témoignages, même s'ils les a produits à huis clos, lorsqu'ils peuvent être d'une importance capitale pour le rapport d'un comité. Ainsi, de l'avis de la Commission, un comité ne devrait pas être légalement tenu de garder confidentiels tous les témoignages produits au cours de séances à huis clos. En toute justice, les témoins devraient être informés que, dans certains cas, ces témoignages pourraient être rendus publics. Les témoignages ne devraient rester confidentiels que dans les cas où il est à présumer qu'ils devraient le demeurer et lorsqu'il existe pour cela des raisons impératives.(1)

La Commission de réforme du droit termine son examen des droits du témoin et de la protection dont il doit être assuré par une analyse détaillée des règles de droit relatives à l'utilisation qu'on peut faire des témoignages de quelqu'un au cours d'un procès ultérieur. Une partie de cet examen concerne la compétence des provinces, tandis que d'autres éléments sont remplacés par un passage de la Charte, dont l'article 13 concerne l'utilisation de témoignages incriminants contre un témoin au cours de poursuites ultérieures.(2) Les conclusions générales, qui portent sur l'application du privilège aux témoignages, et qui proposent que la législation précise et élargisse la protection offerte, présentent un grand intérêt.

La Commission de réforme du droit de l'Ontario conclut qu'en common law, même dans une assemblée législative provinciale,(3) les témoignages, de par leur nature, sont assujettis au privilège, car le droit d'exiger d'un témoin qu'il réponde à toutes les questions est nécessaire à l'exercice des fonctions et des responsabilités des assemblées législatives. Le privilège est celui de l'assemblée, et non du témoin, et elle peut y renoncer "n'importe quand et pour n'importe quelle raison"; autrement dit, l'assemblée peut consentir à l'utilisation de témoignages au cours d'un

---

(1) Ibid., p. 81.

(2) Voir p. 10-11 ci-dessus.

(3) Lorsque la portée du privilège de la common law est plus restreinte qu'au Parlement, voir Kielley v. Carson (1841) 4 Moo. P.C. 63, et Rapport de la CRDO, p. 84-94.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

procès ultérieur, au civil ou autre. Mais elle n'a plus à renoncer à son privilège pour permettre l'utilisation d'un témoignage incriminant au cours de poursuites ultérieures au criminel, parce que les tribunaux sont liés par l'article 13 de la Charte. Les dispositions de la Loi sur la preuve de l'Ontario(1) et de la Loi sur la preuve au Canada(2) qui rendent les témoignages incriminants irrecevables dans les poursuites au civil ou au criminel n'accordent aucune protection aux témoins, puisque leur application dépend d'un droit préexistant en common law (et que la loi a supprimé), ce droit étant de refuser de fournir un témoignage incriminant. Par ailleurs, la common law n'a jamais accordé aux témoins convoqués devant des comités le droit de refuser de répondre à certaines questions.

La Commission de réforme du droit recommande aux gouvernements fédéral et provinciaux de préciser et peut-être même d'accroître dans leurs lois la protection accordée aux témoins, eu égard surtout à l'incertitude de la common law en matière de privilège, point sur lequel les tribunaux et les assemblées législatives pourraient bien avoir des opinions divergentes. Elle conclut que la province a le pouvoir d'adopter des dispositions générales pour protéger les témoins contre l'utilisation de leurs témoignages dans des poursuites ultérieures, et elle exhorte le Parlement à en faire autant.(3)

> La Commission recommande à la province de l'Ontario d'adopter des dispositions générales protégeant les témoins contre l'utilisation de leurs témoignages dans des poursuites ultérieures. Nous recommandons plus particulièrement d'accorder à toute personne témoignant devant un comité législatif, que ce soit de vive voix, par affidavit, en fournissant des documents ou autrement, le droit d'être protégée de l'utilisation contre

---

(1) R.S.O. 1980, c. 145, par. 9(2).

(2) S.R.C. 1970, c. E-10, par. 5(2).

(3) Cette législation serait nécessaire pour protéger les témoins dans des poursuites au criminel; elle a moins d'importance du point de vue des provinces, la Charte étant en vigueur, mais elle peut être indispensable pour préciser le privilège du Parlement en ce qui concerne les comités parlementaires fédéraux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> elle de tout témoignage dans des poursuites ultérieures, à l'exception de poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires.(1)

Cette protection devrait s'étendre à tous les témoins (tant ceux qui témoignent de leur propre initiative que ceux qui sont cités à comparaître ou contraints de le faire, qu'ils aient ou non prêté serment), qu'ils en fassent ou non la demande. En d'autres termes, elle devrait être absolue et automatiquement accordée, et l'assemblée législative ne devrait pas avoir le pouvoir de la retirer, même si l'on court le risque que des témoins voient dans les délibérations une occasion soit de tenir des propos à caractère diffamatoire ou inspirés par une intention délictueuse, soit de faire des dépositions incriminantes dans le but délibéré d'empêcher qu'elles ne soient utilisées dans des procédures ultérieures. Toutefois, ce risque est contrebalancé par l'élément de mauvaise foi et la vulnérabilité des témoins, si les comités gardent le pouvoir de leur retirer l'immunité.

La Commission recommande de ne protéger les témoins que contre l'utilisation directe de leurs témoignages, ceux-ci pouvant servir à en obtenir d'autres qui soient recevables sur le même sujet. Cette position s'oppose à l'"impunité accordée en échange d'un témoignage", que l'on retrouve en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, et qui revient à accorder au témoin une suspension d'instance à l'égard de tout acte qu'il a pu commettre ou de tout ce qu'il a pu révéler dans son témoignage. Cette impunité accroîtrait considérablement le risque (mentionné ci-dessus) de voir des témoins se servir des délibérations des comités dans l'espoir d'échapper plus tard à leur responsabilité. La Commission cite le Rapport australien et convient avec ses auteurs qu'un témoignage reçu à huis clos et non publié par la suite ne serait d'aucune utilité aux autorités chargées de l'application des lois.

3. Rapport du Comité permanent de la procédure sur le Règlement et la procédure (n° 1)

Le Comité permanent de la procédure a étudié les recommandations de la Commission de réforme du droit de l'Ontario et a soumis un

---

(1) Rapport de la CRDO, p. 112.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rapport à l'Assemblée législative le 9 décembre 1982. Il était d'accord avec la Commission sur de nombreux points, mais il a recommandé d'établir clairement dans un manuel les pratiques et conventions relatives aux témoins qui comparaissent devant les comités, plutôt que de les codifier dans la Loi sur l'Assemblée législative ou dans son Règlement.

Les recommandations du Comité se divisent en deux catégories: celles qui tendent à modifier la Loi sur l'Assemblée législative et celles que l'Assemblée peut simplement intégrer à ses usages.

a. Recommandations tendant à modifier la Loi sur l'Assemblée législative

Lorsqu'une personne convoquée par un comité refuse de comparaître ou de produire des documents exigés, le comité peut invoquer la Loi sur l'Assemblée législative, et le Président de l'Assemblée délivrer un mandat citant le témoin à comparaître.(1) Toutefois, aux termes de la disposition en question, l'Assemblée doit prendre une ordonnance avant que le Président ne délivre le mandat. Il est déjà arrivé que des comités siégeant pendant une période d'intersession soient autorisés à s'adresser directement au Président de l'Assemblée.

Le Comité permanent de la procédure recommande de modifier la Loi sur l'Assemblée législative de manière à ce qu'elle autorise les comités législatifs à s'adresser directement au Président de l'Assemblée pour obtenir un mandat obligeant des témoins à comparaître ou à produire tout document ou effet qu'ils estimeraient nécessaire à la poursuite de leurs délibérations. Les comités pourraient procéder ainsi après avoir épuisé tous les recours non officiels et avoir eux-mêmes cité en vain un témoin à comparaître.

Le Comité souscrit à la recommandation de la Commission voulant que les témoignages rendus devant l'Assemblée ou l'un de ses comités ne puissent être utilisés ou jugés recevables en preuve contre leurs auteurs dans des poursuites au civil et il recommande d'ajouter une disposition en ce sens à la Loi sur l'Assemblée législative.

---

(1) Loi sur l'Assemblée législative, R.S.O. 1980, c. 145, par. 35(2).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La Commission proposait de conserver à l'Assemblée son pouvoir de punir ceux qui se rendent coupables d'outrage ou d'atteinte à ses privilèges ainsi que celui de prendre contre eux des sanctions légales. Le Comité permanent de la procédure souscrit à cette recommandation ainsi qu'à l'idée d'allonger la liste des cas pouvant entraîner des sanctions.

Quant au recours à la prestation de serment, la Commission et le Comité conviennent tous deux que "lorsque les droits, la réputation d'une personne ou la rectitude de la conduite d'une personne sont ou peuvent être en cause, les comités devraient toujours faire prêter serment aux témoins".(1) Ils recommandent également de remplacer la formule de prestation de serment actuellement prévue dans la Loi sur l'Assemblée législative par la suivante: "Dans votre témoignage devant le comité, vous devrez dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité, sachant bien que le faux témoignage fait dans l'intention d'induire le comité en erreur est une infraction grave. Que Dieu vous vienne en aide." Ils proposent enfin de prévoir dans la loi une formule de déclaration solennelle reprenant la deuxième partie de ce texte (à partir de "sachant bien").

b. Recommandations touchant des dispositions à ajouter au Règlement ou aux usages de l'Assemblée

Le Comité permanent de la procédure estime que de nombreux sujets pourraient être traités dans un manuel des usages de l'Assemblée, qui serait publié en annexe à son Règlement. Y figurerait notamment une déclaration établissant que tous les témoins, quels qu'ils soient, jouissent des mêmes droits, quelles que soient les circonstances dans lesquelles ils comparaissent. Ils devraient avoir le droit de se faire accompagner d'un avocat, dont le rôle serait cependant laissé à l'entière discrétion des comités. Les avocats n'auraient pas le droit de contre-interroger les témoins, mais les comités pourraient le leur accorder s'ils estimaient que les droits ou la réputation d'un témoin sont menacés ou si la conduite de celui-ci était mise en doute.

Le recours à la prestation de serment ou à la déclaration solennelle est envisagé à peu près sous le même angle. En effet, il ne devrait pas être considéré comme obligatoire et devrait être laissé à la discrétion des comités.

---

(1) Rapport de la CRDO, p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au sujet des séances à huis clos, le Comité estime que les recommandations de la Commission sont trop restrictives et que c'est à chaque comité qu'il incombe de trancher. Il propose, à titre d'indication, d'ordonner le huis clos lorsque la question à l'étude fait l'objet d'un procès en instance au criminel ou au civil ou qu'elle est particulièrement délicate ou susceptible de porter préjudice à la réputation du témoin ou d'un tiers.

Malheureusement, le Rapport du Comité n'a fait l'objet d'aucun débat et il est demeuré au Feuilleton jusqu'à la prorogation de la session.

B. Québec

La faible protection dont jouissent les témoins qui comparaissent devant les comités de l'Assemblée nationale du Québec a été mise en lumière à la suite d'une enquête au sujet de l'intervention présumée du premier ministre Lévesque dans le règlement à l'amiable de poursuites en dommages-intérêts intentées au lendemain d'émeutes sur les chantiers de la baie James. La partialité du comité lors des audiences, la nature de ses questions et les pouvoirs dont il pouvait user pour convoquer des témoins ayant été dénoncés, un groupe de travail formé d'avocats de l'Assemblée nationale et du ministère de la Justice a été chargé de recommander des moyens d'assurer une meilleure protection aux témoins qui comparaissent devant les comités de l'Assemblée.

Dans son rapport publié en août 1984, le groupe répondait à deux questions importantes: premièrement, quels témoins devrait-on protéger et, deuxièmement, devant quel genre de comité devraient-ils l'être? En d'autres termes, devrait-on définir et accroître les droits des témoins uniquement lorsque les comités de l'Assemblée entreprennent des enquêtes, ou bien les témoins doivent-ils être protégés dans tous les cas?

En réponse à la première question, le groupe d'étude aboutit à la même conclusion que les études de l'Ontario, à savoir que les droits de tout citoyen ou de toute personne qui témoigne devant un comité de l'Assemblée devraient être protégés, quelles que soient les circonstances qui l'ont amené à comparaître.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Après avoir étudié la possibilité d'accorder la même protection à tous les témoins, quel que soit le mandat du comité, il conclut lui aussi que les témoins n'en ont pas tous besoin au même degré. En plus de droits fondamentaux universels, il propose un ensemble de règles régissant la protection des témoins qui comparaissent devant des comités enquêtant sur la conduite d'un député (art. 311, Règles de procédure) ou d'une autre personne (art. 317, Règles de procédure, sous le titre VI) et sur certains autres sujets.

Voici les garanties de base à accorder aux témoins. Ils devraient avoir le droit d'être avisés de l'audience plusieurs jours à l'avance. Cet avis devrait faire état non seulement de la date, de l'heure et du lieu de la séance ainsi que du mandat du comité, mais également du ou des sujets sur lesquels le comité souhaite interroger les témoins. Ces derniers devraient également recevoir une liste des documents à fournir. L'avis devrait être accompagné d'une explication des règles qui régissent le comité et de ses pouvoirs, des droits et obligations des témoins, ainsi que des sanctions auxquelles un refus de témoigner pourrait les exposer.

Lors de l'audience, un témoin devrait avoir le droit d'être représenté par l'avocat de son choix et par d'autres conseillers, s'il le désire. Un témoin devrait également être autorisé à présenter et à justifier à huis clos une demande de comparution à huis clos, pourvu qu'elle soit fondée sur l'une ou plusieurs des cinq raisons suivantes: a) le caractère secret des délibérations d'un conseil d'administration; b) le respect de secrets commerciaux; c) le respect de la vie privée; d) la protection de la dignité, de l'honneur ou de la réputation; ou e) le souci d'éviter la publication d'un témoignage, dans l'intérêt public. C'est au comité qu'il appartiendrait de décider si le témoignage serait ou non entendu à huis clos.

Il conviendrait également de mettre au point des règles relatives à l'interrogatoire des témoins, en s'inspirant des règles appliquées à l'Assemblée nationale pour la période des questions. Les questions devraient être brèves, ne pas inclure l'expression d'une opinion ou un argument, ne pas être hypothétiques, ne pas être formulées de façon à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

suggérer leur propre réponse et ne pas susciter un débat. Devraient également être interdites les questions répétées ou celles exigeant une réponse fondée sur le ouï-dire, c'est-à-dire la connaissance de faits ne ressortissant pas aux connaissances personnelles du témoin. Le groupe d'étude se dit d'avis que le respect de normes, même minimales, relativement à la preuve exige que les témoins ou leur avocat, ainsi que les membres du comité, aient le droit de s'opposer à des questions irrecevables, c'est-à-dire qui transgressent les règles susmentionnées ou contreviennent à la Charte des droits du Québec. C'est au président du comité qu'il incomberait de trancher en cas d'objection, un appel pouvant être interjeté auprès du Président de l'Assemblée nationale.

Il est en outre proposé dans le rapport que toute personne dont le nom est mentionné au cours des délibérations publiques d'un comité soit autorisée à s'adresser par écrit au président pour lui exposer les motifs pour lesquels le comité devrait l'entendre.

Les témoins comparaissant devant des commissions d'enquête créées par l'Assemblée nationale devraient bénéficier d'une protection particulière. Cette protection accrue devrait être accordée de façon automatique dans le cas d'enquêtes portant sur la conduite de particuliers, à moins que le comité ne décide à l'avance qu'il ne doit pas en être ainsi. Cela se produirait notamment dans le contexte d'un mandat d'initiative ou de toute étude autre que l'étude de projets de loi. Il est recommandé que chaque témoin puisse faire une déclaration préliminaire de dix minutes, à condition d'en avoir fait tenir copie au greffier du comité 48 heures à l'avance. Un seul député de chaque parti, y compris les députés indépendants du comité, devrait pouvoir poser des questions au témoin. L'interrogatoire devrait se dérouler dans l'ordre suivant: le député ministériel d'abord, suivi du député de l'opposition, puis du ou des députés indépendants. Au second tour, seul le premier intervenant pourrait poser des questions; il serait autorisé à discuter des réponses données à d'autres membres du comité. Une fois tous les témoignages entendus, chaque député aurait 20 minutes pour résumer ses observations et conclusions et faire des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommandations. Certes, de telles règles imposeraient des contraintes aux membres des comités, mais elles assureraient une meilleure protection aux témoins. En outre, elles institueraient un cadre juridique pour l'interrogatoire des témoins, solution qui contribuerait énormément à éliminer les atteintes aux droits des témoins.

Le groupe d'étude s'est penché sur deux autres sujets d'intérêt. Premièrement, il propose l'institution d'un mécanisme en vertu duquel les députés de l'Opposition pourraient convoquer certains témoins en dépit d'une décision majoritaire adverse. Deuxièmement, la télédiffusion des délibérations ou l'usage d'appareils photo devraient être permis uniquement avec l'assentiment de la majorité des membres du comité, sous réserve qu'aucun témoin qui s'y oppose ne soit contraint à témoigner pendant la télédiffusion des délibérations.

CONCLUSION

Les dernières propositions de réforme de la Chambre des communes du Canada sont surtout axées sur l'amélioration du système des comités.(1) C'est uniquement dans le cadre d'un système de comités bien structuré que le simple député peut avoir un certain poids dans le processus d'élaboration des politiques. Le rapport souligne qu'il est essentiel que les témoins, et particulièrement les fonctionnaires, collaborent avec les comités, mais il ne s'intéresse guère davantage à la situation des témoins.

Dans le présent document, nous avons présenté les orientations les plus récentes, en Ontario et au Québec, en ce qui concerne les témoins appelés à comparaître devant les comités. Certaines des solutions proposées auraient intérêt à être appliquées par les comités du Parlement fédéral.

Par exemple, les rapports de l'Ontario soulignent que, sauf dans les cas où intervient le privilège de la Couronne, tous les témoins

---

(1) Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Rapport, juin 1985, p. 17.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

devraient être traités sur un pied d'égalité. Les témoins assignés à comparaître ne devraient pas être singularisés pour autant. Tout différend quant à la possibilité de contraindre un fonctionnaire à comparaître ou à communiquer des informations gouvernementales devrait être réglé par les instances politiques. La Commission de réforme du droit de l'Ontario a fait état de la pratique suivante, entérinée par le Comité permanent de la procédure dans son rapport: un comité devrait être autorisé à communiquer directement avec le Président pour obtenir l'autorisation d'assigner un témoin à comparaître, sans obtenir au préalable un ordre en ce sens de l'Assemblée.

Le recours au serment ou à la déclaration solennelle devrait se limiter aux cas où les droits ou la réputation d'une personne soulèvent des doutes.

A l'heure actuelle, le droit d'être accompagné par un avocat et la participation de ce dernier à une audience sont laissés à la discrétion du comité. La Commission de réforme du droit de l'Ontario recommande que ce droit soit reconnu et confirmé par la loi. La participation active de l'avocat demeurerait à la discrétion du comité, mais le témoin aurait au moins l'assurance qu'il serait présent.

En Ontario comme au Québec, on recommande d'avoir recours au huis clos pour faciliter les témoignages lorsqu'on risque de mettre en cause le caractère des témoins ou de tiers ou que les tribunaux sont saisis de la question à l'étude devant le comité.

La proposition du groupe d'étude du Québec voulant que divers types de comités offrent différents niveaux de protection aux témoins est intéressante, tout comme l'est l'opinion qu'on devrait informer davantage le témoin, avant l'audience, sur la nature du système des comités et sur ce que l'on attend de lui.

Dans le rapport du Québec, on suggère de procéder à l'interrogatoire des témoins de façon plus rigoureuse qu'à l'heure actuelle. Il en résulterait plus de cohérence et une meilleure protection pour les témoins.

Le Parlement du Canada aurait certes intérêt à étudier toutes ces questions. Il serait notamment extrêmement utile qu'il y ait davantage

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de communication entre le comité et le témoin éventuel, avant la comparution de ce dernier. Le témoin devrait être au fait de la portée du mandat du comité et du rôle qu'il est appelé à jouer dans ses travaux. Il conviendrait de mettre au point un guide à l'intention des témoins, de sorte qu'ils puissent se familiariser, avant leur comparution, avec la procédure des comités et leurs droits et obligations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

ANNEXE I

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

Privilèges, etc., des Chambres.

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par acte du Parlement du Canada; mais de manière a ce qu'aucun acte du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation du présent acte, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÈGLEMENT - CHAMBRE DES COMMUNES

Pouvoirs des des Comités permanents.

65(8) Les Comités permanents sont autorisés individuellement à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont déférées par la Chambre et à faire rapport à ce sujet à l'occasion. Sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement, ils sont autorisés à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes d'ajournement, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont ils peuvent ordonner l'impression, et à déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie de leurs pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre.

Seul un membre peut voter ou proposer une motion.

65(9) Tout député qui n'est pas membre d'un Comité permanent, spécial ou législatif peut, sauf si la Chambre ou le Comité en ordonne autrement, prendre part aux délibérations publiques du Comité, mais ne peut ni y voter ni y proposer une motion, ni faire partie du quorum.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE

1. Beauchesne, Arthur, Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada, 5e éd., Montréal, Wilson & Lafleur Limitée, 1978.

2. Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Rapport, juin 1985.

3. Finsten, Hugh, The Power of Parliamentary Committees in Britain and Australia to Send for Government Documents, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 8 juillet 1980.

4. Hogg, Peter, Constitutional Law of Canada, 2e éd., Toronto, Carswell, 1985.

5. Maingot, J., Parliamentary Privilege in Canada, Toronto, Butterworths, 1982.

6. May, Erskine, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 20e éd., Londres, Butterworths, 1983.

7. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent de la procédure, Report on Witnesses Before Committees, 4e session, 31e législature, 1980.

8. _____, Report on Standing Orders and Procedures (No. 1), 2e session, 32e législature, 9 novembre 1982.

9. Ontario, Commission de réforme du droit de l'Ontario, Report on Witnesses Before Legislative Committees, Toronto, ministère du Procureur général, 1982.

10. Royaume-Uni, Parlement, Chambre des communes, Select Committee on Procedure (1977-1978), First Report, vol. 1, annexe C, mémoire de Sir Richard Barlas intitulé "Powers of Select Committees to Send for Persons, Papers and Records (PPR)", 1978.